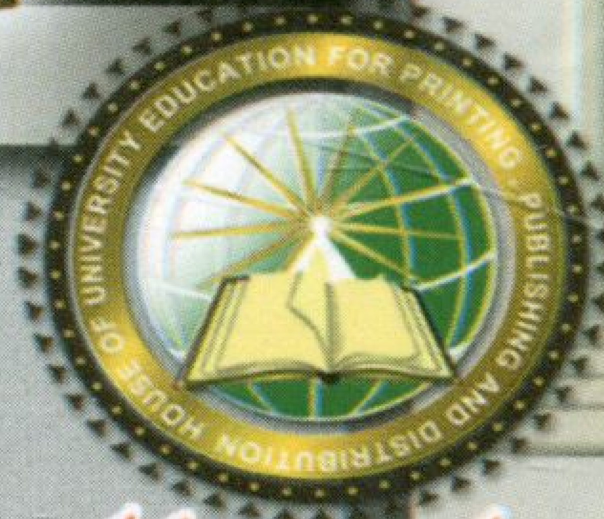
البنوك المركزية و دورها في اقتصاديات الدول

د / يوسف حسن يوسف
خبير اقتصادي دولى



دار التعليم الجامعى
٢١ش شادى عبد السلام - برج زهرة الأنوار - ميامى - الإسكندرية - ج.م.ع
تليفاكس: ٠٣/٥٥٦٣٩٦١ موبايل: ٠١٠٠١٨٣١٧٩٦/٠٠٢
٠٠٢/٠١١١٩٩٩٥٠٠٩ Email : dartalemg@yahoo.com

البنوك المركزية ودورها في اقتصاديات الدول

دكتور

يوسف حسن يوسف

خبير إقتصادي دولي

٢٠١٥



دار التعليم الجامعي

٢١ش شادي عبد السلام - برج زهرة الأنوار - ميامي - الإسكندرية - ج.م.ع.

تليفاكس: ٠٠٢-٠٣/٥٥٦٢٩٦١ موبايل: ٠٠٢/٠١٠٠١٨٦١٧٩٦

٠٠٢/٠١١١٩٩٩٥٠٠٩

Email:dartalemg@yahoo.com

دار الكتب المصرية
فهرسة أثناء النشر إعداد إدارة الشئون الفنية



يوسف ، يوسف حسن
البنوك المركزية ودورها فى اقتصاديات الدول
يوسف حسن يوسف - ط1 - الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، 2014
ص ؛ سم.
تدمك 46 00 733 977 978
1- البنوك المركزية .

أ ـ العنوان

332,11

رقم الإيداع / 9249

إهداء

إلي أبنائي عمر وسيف

ثروتي في الحياة

دكتور/ يوسف حسن يوسف

مقدمة

تحتل البنوك المركزية[1] موقعاً متميزاً في النظام المصرفي والنقدي للدول على مختلف نظمها وتوجهاتها الاقتصادية ، إذ تعد البنوك المركزية بمثابة العمود الفقري للقطاع المصرفي ولها اثر بارز في الأسواق المالية والنشاط الاقتصادي عموماً .

ولم يكن هناك تعريف واضح للبنوك المركزية قبل بداية القرن العشرين، إذا كان هناك تطور تدريجي في مفهومها في الأقطار التي ولدت فيها وخلال فترة زمنية طويلة .. ولم يسلك هذا التطور طريقاً واحداً ليكون بمثابة الدليل لتتبعه جميع الأقطار بل عمل كل قطر على تكييف قواعد صرفته المركزية بحسب ما تتطلبه أوضاعه المالية والاقتصادية . وقد سميت بالبنوك المركزية لأنها تقع في قمة الجهاز المصرفي وتقوم بقيادة هذا الجهاز وبسبب التطورات الاقتصادية والمالية المتلاحقة ، وحاجة الدول إلى الاتفاق وإدارة أموالها، ازداد عدد الوظائف المنوطة في البنوك المركزية سواء أكان على المستوى المحلي أم الدولي ، ثم أضيفت لوظائف البنوك المركزية الرئيسة (التقليدية) وظائف تعزيزية ، أو تشجيعية تسهم من خلال البنوك المركزية بعملية التنمية الاقتصادية .. مما استدعى ذلك ضرورة تحديد وتوضيح العلاقة القانونية ، والإدارية

---

[1] كلمة بنك (Bank) مشتقة من الكلمة الإيطالية (Banco) وتدل في الأصل على المنضدة إذ كان الصيارفة الأقدمون وهم اليهود في الغالب في لمبارديا يباشرون اعمالهم اليومية على مناضد في السوق العام . وعند توقف أحدهم عن الإيفاء بديون تحطم منضدته وهذا يسمى (Banco – rotto) ومنها اشتقت (Bank raptcy) للدلالة على الإفلاس .

ما بين الحكومة والبنوك المركزية،ولأجل تغطية ما تقدم يتناول هذا الفصل نشاة البنوك المركزية وعلاقتها بالدولة، من خلال أربعة مباحث :

المبحث الأول / التطور التاريخي لولادة البنوك المركزية.

المبحث الثاني / ماهّية البنوك المركزية .

المبحث الثالث / مهام البنوك المركزية وصلتها الوثيقة بالاحتياطيات المالية

والنقدية للدولة.

المبحث الرابع / الطبيعة القانونية لعلاقة البنوك المركزية بالدولة.

الفصل الأول

التعريف بالبنوك المركزية وعلاقتها بالحكومة

المبحث الأول

التطور التاريخي لولادة البنوك المركزية

قادت التطورات التجارية والمصرفية واتساع الحاجة إلى بنوك متخصصة للإصدار النقدي إلى البحث عن بنك متخصص يقوم بإدارة الصيرفة المركزية وبإشراف مركزي من قبل الدولة ، لذلك فقد تطورت نشأة البنوك المركزية خلال العقود الماضية حتى وصلت إلى ما هي عليه . وفي هذا المبحث سيتم تناول ولادة هذه البنوك من خلال مطلبين : يتناول الأول نشأة البنوك المركزية ، أما الثاني فقد اختص بدراسة العوامل التي ساعدت على نشاة هذه البنوك في العالم .

المطلب الأول

نشاة البنوك المركزية

لم تكن ولادة البنوك المركزية وتطورها واحدةً في كل الدول بل هناك دول شهدت نشاة البنوك المركزية فيها قبل غيرها بسبب تطورها الاقتصادي والاجتماعي وتطور تجارتها الداخلية والخارجية ، فضلاً عن ضرورات السياسة المالية والنقدية التي أوجبت قيام البنوك المركزية وقد ارتأت طبيعة الموضوع تقسيم هذا المطلب على فرعين : تناول الأول نشأة البنوك المركزية في الاقتصادات الصناعية وفي الفرع الثاني تناولت نشاة هذه البنوك في الوطن العربي .

الفرع الأول

نشأة البنوك المركزية في الاقتصادات الصناعية

شهدت أوربا أولى محاولات قيام البنوك المركزية في العالم(1) إذ يسجل لنا التاريخ الاقتصادي أن دولاً عديدة في أوربا نشأة بنوكها المركزية الواحدة تلو الأخرى ، ونذكر من بين هذه البنوك البنك المركزي السويدي ، إذ تشير الوقائع بأنه انبثق أولاً كمصرف خاص تم تأسيسه في عام 1656 . و أعيد تنظيمه مصرفاً للدولة في عام 1668 لتمويل خزانة الملك ، وتنظيم عملية إصدار النقد والمحافظة على إمكانية تحويل الأوراق النقدية إلى معدني الذهب والفضة(1) وتطور تدريجياً ثم استحوذ على وظيفة الإصدار النقدية التي جرى تثبيتها بموجب القانون في عام 1809 ، وفي عام 1830 شاركته في هذه المهمة مصارف (انسكلدا) (Enskilda) ، وفي عام 1897 تم حصر حق الإصدار النقدي بالبنك

---

(1) لمزيد من التفاصيل انظر:

-Roger Drsingher, Bank of the world, English translation (Macmillan & co. ltd. London. 1967. P280.

- م . أ . ح . دي كول ، الصيرفة المركزية ، ترجمة عبد الواحد المخزومي ، دار الطليعة للطباعة والنشر ، بيروت . ط1، 1987 . ص13.

- احمد هني ، العملة والنقود ، ديوان المطبوعات الجامعة ، الجزائر ، 1987 ،ص55 .

- د. عوض فاضل إسماعيل ، النقود والبنوك ، وزارة التعليم العالي – جامعة بغداد ، مطبعة دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، 1990 ، ص272 ..

(1) Roger Orsingher , Bank of the world , Op .Lit P280.

(Riks bank) . وأجبرت البنوك الأخرى على سحب أوراقها النقدية من التداول خلال مدة محددة من الزمن(2) .

وفي عام 1694 أنشئ بنك إنكلترا ، ويعد هذا التاريخ البداية الحقيقية لنشأة البنوك المركزية في العالم ، لأنه أول بنك طبق مبادئ ، ووظائف البنك المركزي(3) إذ كان النظام المصرفي يتكون من الصاغة والصيارفه، وكانت هذه الفئة تصدر نقوداً مقابل ودائع الذهب التي في حوزتها ، وبالمقابل يلجأ الصاغة إلى إيداع احتياطياتهم لدى الخزانة البريطانية التي تدار من قبل الحكومة، وفي (عصر تشارلز) الثاني تم إغلاق هذه الخزانة ورفض رد ودائع الصاغة والصيارفة ، مما اسهم في إفلاسهم وتعد هذه الأحداث نقطة تحول مهمة في تاريخ المصارف الإنكليزية , إذ أسهمت هذه الأحداث في تزايد عدد البنوك التجارية الخاصة وولادة بنك إنكلترا .

لقد نال بنك إنكلترا أهمية كبيرة بسبب ممارسته وظائف البنك المركزي وقدرته الكبيرة على مواجهة الأزمات الاقتصادية والسياسية التي كانت تتعرض لها إنكلترا ولاسيما أزمة عام 1745 عندما واجهت إنكلترا انعدام الثقة ما بين المودعين والبنوك المختلفة وتدخل بنك إنكلترا في تغطية طلبات المودعين بتحويل الأموال المودعة لديه إلى ذهب ، ويعزو بعض الاقتصاديين أسباب التطور الاقتصادي الذي شهدته إنكلترا في تلك الفترة إلى قوة جهازها المصرفي الذي يعد أهم ركائز العمل المصرفي .

---

(2) د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية بين التاييد والمعارضة ، اتحاد المصارف العربية ، بيروت لبنان ، 1994 ، ص28 .

(3) المصدر نفسه ، ص28 .

وفي فرنسا تم إنشاء البنك المركزي فيها عام 1800 بدعوة من نابليون بونابرت على اثر فشل الهيئة التي اقترح قيامها رجل الأعمال (جون لو) على ملك فرنسا لويس السادس عشر التي كانت مسؤولة عن إصدار الأوراق النقدية والتي فشلت في مواجهة العجز في الموازنة الفرنسية عام 1785(1).

وفي عام 1848 أضيفت مهام أخرى للبنك وانضمت إليه تسعة من مصارف المقاطعات الفرنسية التي كانت تتمتع بحق إصدار الأوراق النقدية وتحويلها لفروع البنك المركزي في باريس ، وهكذا وبمرور الوقت حصرت مهمة الإصدار النقدي بنك فرنسا .

وقد وجدت دول أخرى في أوربا(2) ، أن تأسيس مصرف مركزي هو الطريق لمواجهة أزمة الثقة بالأوراق النقدية التي كانت تتكرر من حين لاخر ، فضلاً عن انعكاسات النجاح الذي حققته بنوك إنكلترا والسويد وفرنسا في الحد من تكرار الأزمات المالية التي كان يتعرض لها الاقتصاد الوطني .

---

(1) جيورجي ماثيوخين / مشكلات النقود والأنظمة النقدية التسليفية في الرأسمالية / ترجمة عارف دليله / دار الطليعة / بيروت –لبنان – الطبعة الأولى ، 1979 ، ص96 .

(2) شهدت السنوات 1814 ، 1817 ، 1818 ، 1850 تأسيس البنوك المركزية في كل من هولندا ، النمسا ، النرويج ، الدانمارك ، بلجيكا لأسباب تتعلق بأزمة الثقة والتدهور الحاصل في النظم النقدية وغيرها من العوامل التي دفعت بحكومات هذه الدول إلى اللجوء إلى تأسيس هذه البنوك .

للمزيد انظر :

- د.غسان العياش / المصرف المركزي والدولة في التشريع العربي والدولي / اتحاد المصارف العربية – بيروت ، 1998 ،ص26.
- د. نبيل حشاد / البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة / مصدر سابق ، ص30.
- م . أ . ح . دي كوك / الصيرفة المركزية – مصدر سابق ، ص16.

وضمن البنوك المركزية الأوربية المهمة بنك الرايخ الذي تأسس في عام 1825(3) ، وفي ألمانيا وعرف بـ" بنك بروسيا " إذ وضع هذا البنك تحت الرقابة المباشرة للدولة وليحل محل (33) مصرفاً موزعاً بين عشرين مقاطعة تمارس جميعها الإصدار النقدي وكانت مهمته توحيد العملة الألمانية فضلاً عن عمله كصيرفي للحكومة(4). ومن التطورات المهمة التي شهدتها البلدان الأوربية قيام الاتحاد النقدي الأوربي الذي استوجب بدوره إنشاء البنك المركزي الأوربي في عام 1998 الذي يشكل مع البنوك المركزية الأوربية النظام الأوربي للبنوك المركزية إذ يعد البنك المركزي الأوربي بمثابة السلطة النقدية الموحدة لدول الاتحاد الأوربي ، التي تحدد السياسة النقدية في الدول الأعضاء. ويعد الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي بمثابة البنك المركزي للولايات المتحدة الأمريكية الذي نشأ وتطور على قواعد مصرفية متطورة ، على عكس التطور التدريجي الذي شهدته عند نشأتها البنوك المركزية في الدول الصناعية في أوربا والعالم(1) . وعند نشأة الاحتياطي الفيدرالي الأولى ، كان مكوناً من مصارف إقليمية تتمتع كل منها بحرية تقرير السياسة النقدية وتنفيذها . وكان نظام الصيرفة في الولايات المتحدة الأمريكية خاضعاً لنفوذ السلطة التنفيذية وتأثير الشركات العملاقة في الاقتصاد الأمريكي .

---

(3) م . أ. ح . دي كوك / الصيرفة المركزية – مصدر سابق ، ص17 .

(4) مناور شلبي علي / اليورو والآثار على اقتصاد البلدان العربية والعالم ، مطبعة زهراء الشرق ، القاهرة ، 2000 ،ص32 .

- كذلك :

- Deutsche Bank Research , The Euro A stable currency for Europe Special Report February , 12 , 1997 ,
Pp. 18-23.

(1) م . أ . ح . دي كوك / الصيرفة المركزية – مصدر سابق ، ص19.

شهد النظام المصرفي عدة مراحل للتطور ، ففي عـــام 1797 اقـــر الدستور الأمريكي مبدأ وحدة النقد في البلاد ، كمـــا تـــولى الكـــونغرس الأمريكي مهمة إصدار النقد وتنظيم قيمته(2) وضمن التطورات المهمـــة الأخرى هي محاولة تأسيس البنك المركزي الأولى في الولايات المتحـــدة الأمريكية خلال المدة (1791-1811) تبعتها التجربة الثانية خلال المدة (1816-1836) وقد نظم هذان المصرفان على تقاليـــد وأســـس نظـــام الصيرفة نفسها المعتمدة في المصـــرف المركـــزي البريطـــاني ، فكانـــا مؤسستين للإصدار ومصرفين للحكومة يمارســـان الأعمـــال المصـــرفية الخاصة . ومع ذلك لم تنجح التجربتان بسبب العيوب التي رافقت عملهما ومن بينها :-

1.تعدد مصارف الإصدار النقدي : إذ أجاز قانون الصيرفة الأمريكـــي للبنوك المحلية الحق في إصدار الأوراق النقدية مقابـــل إيـــداع ســـندات الحكومة محددة بمبلغ معادل لدى الخزانة الاتحادية(3) .

2.تراجع مقدرة البنوك التجارية عن الإيفاء بالتزاماتها المالية في أوقات الأزمات(4) وآخرها الأزمة المصرفية التي حدثت في عام 1907 عندما امتنعت البنوك عن تحويل المدخرات إلى نقد عند الطلب(5)..

وفي أعقاب الأزمات المصرفية تم إنشاء الاحتياطي الفيدرالي الأمريكـــي في عام 1913 بهدف المحافظة على استقرار النظام المصـــرفي وتقـــديم

---

(2) د. غسان العياش / المصرف المركزي والدولة / مصدر سابق ، ص27 .

(3) م . أ . ح . دي كوك / الصيرفة المركزية – مصدر سابق ، ص18.

(4) Douglas , Wiskers, Money , Banking and the Macro Economy , Prentice tiall , Ine , Newjersey , 1985 ,P244.

(5) ملتون فريدمان ، الراسمالية والحرية ، ترجمة يوسف عليان ، مركز الكتب الأردني ، 1987 ، ص44

المساعدة للبنوك التجارية لتجنبها نتائج الإفلاس(6) وتمكنها من مواجهة الأزمات التي تتعرض لها بين الحين والآخر ، وبمرور الوقت تم تعديل الهدف الأساسي الذي تم من اجله إنشاء الاحتياطي الفيدرالي ليتلاءم والتطورات الاقتصادية المالية ، فخلال فترة الكساد (1929-1933) انهار(8000) مصرفاً امريكياً لم يستطيع الاحتياطي الأمريكي أن يمنع هذه الانهيارات بسبب محدودية صلاحياته وسلطاته وضعف درجة الإشراف على المصارف المتخصصة .

لذلك أقدمت الحكومة الأمريكية ولاجل الحد من هذه المشاكل المصرفية على تعديل قانون الاحتياطي الفيدرالي إذ أعطته صلاحيات اكثر جاء في هذا التعديل تخويل الاحتياطي الفيدرالي صلاحية تغير نسب الاحتياطي الإلزامي وإصدار القواعد الخاصة بأسواق السندات ومنع البنوك من إعطاء فائدة على الودائع تحت الطلب ، وقد تمثلت ابرز هذه التعديلات في تحويل الاحتياطي الفيدرالي من مجرد الملجأ الأخير للإقراض إلى بنك مركزي وبصلاحية اكبر في التأثير على السياسة النقدية والائتمانية(1) .

وهكذا ولد الاحتياطي الفيدرالي وسار في طريق تطوره التاريخي نحو الوحدة والتمركز ليصبح مؤسسة واحدة مترابطة مستقلة عن الحكومة لها مكانتها بين مراكز القوى المصرفية الكبرى في الاقتصاد الأمريكي.

---

(6) د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص267 .

(1) د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص268 .

الفرع الثاني

نشاة البنوك المركزية في الوطن العربي

طوال سنوات الاستعمار العثماني والاستعمار الغربي لم تكن هناك سلطة نقدية واضحة تدير وتنظم شؤون النقد في البلاد العربية ، بل اقتصر ذلك على لجان تؤلف لهذا الغرض إلى جانب وجود مصارف إصدار اغلبها تجارية ترتبط بالدول الأجنبية[2] .

وكانت مصالح السلاطين والولاة والحكام فضلاً عن المصالح الأجنبية لرجال الأعمال والشركات الأجنبية العاملة في البلاد العربية ، هي المعيار الأساس لعمليات الإصدار ، ولم يكن هناك أي أساس اقتصادي لكميات الإصدار النقدي .

وخلال عقدي الخمسينيات والستينيات (وبعد حصول معظم الأقطار العربية على استقلالها السياسي) قامت هذه الأقطار بإنشاء مؤسسات نقدية تحتكر مهمة إصدار النقد وتمارس مهام الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي وتعمل على تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي ، وتمثلت هذه المؤسسات بالبنوك المركزية ومجالس النقد[1] .

---

(2) مثال ذلك (لجان العملة) العاملة في كل من العراق والأردن وفلسطين ومصارف الإصدار فكانت في سوريا ولبنان وتونس والسودان

والجزائر والمغرب ، انظر في ذلك :

-عبد المنعم السيد علي ، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية ، صندوق النقد العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، 1983 ، ص61 .

(1) انتشرت هذه المجالس في دول الخليج العربي كما في البحرين (مجلس البحرين) وقطر (مجلس نقد قطر ودبي) وقد تحولت هذه المجالس بسبب تطور السياسة النقدية والمالية إلى بنوك مركزية .

ففي عام 1898 أنشئ البنك الأهلي المصري وهو شركة مصرية برأسمال أجنبي ، وقد منحه القانون حق إصدار الأوراق النقدية إلى جانب القيام بالعمليات المصرفية العادية واستمر على هذا الحال لمدة (50 سنة) . وفي عام 1951 صدر القانون رقم (57) تم تحويل البنك الأهلي المصري إلى بنك مركزي ، وفي عام 1960 صدر قانون تأميم البنك الأهلي المصري فاصبح البنك مؤسسة عامة . وفي عام 1961 بدأ العمل بهذا التعديل إذ يتم تقسيم البنك الأهلي المصري على البنك المركزي المصري والبنك الأهلي المصري (بنك تجاري)[2] .

ويعد العراق من أوائل الأقطار العربية التي أنشئ فيها بنك مركزي ، ففي عام 1947 تم انشاء المصرف الوطني الذي مارس مهمة اساس العملة النقدية ، وفي عام 1956 تم تغير اسم المصرف الوطني العراقي التأثير البنك المركزي العراقي[3] .

وخلال الأعوام 1952 ، 1953 ، 1963 ولدت البنوك المركزية في السعودية (مؤسسة النقد السعودية) وسوريا (مصرف سوريا المركزي) وليبيا (مصرف ليبيا المركزي) على التوالي[4]. وفي الأردن عام 1959 والمغرب عام 1959 والسودان 1960 ولبنان عام 1963 .

---

(2) د. محمد عبد العزيز عجمية ، د. صبحي تادرس قريعة النقود والبنوك والتجارة الخارجية ، المكتبة الاقتصادية ، دار المعارف ، مطبعة الكرنك ، مصر ، 1970 ، ص198 .

- كذلك د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ،ص247.

(3) البنك المركزي العراقي ، ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي العراقي ، مطابع ثنيان ، بغداد ، 1972 ،ص16.

(4) عبد المنعم البيه ، النقود والمصارف مع دراسة تطبيقية لهما في ليبيا ، الطبعة الثانية ، الجامعة الليبية ، كلية الاقتصاد والتجارة ، بنغازي ، 1970 ، ص266 .

من خلال ما تقدم يمكن استنتاج بان البنوك المركزية بدأت في أول أمرها بنوكاً تجارية ثم أضيفت إلى وظائفها مهام جديدة في مقدمتها حق أساس النقود الورقية ، وتطورت هذه البنوك حتى أصبحت السلطة العليا المهيمنة والمشرفة على شؤون النقد والائتمان في معظم دول العالم . كما أن تطور البنوك هذا جاء متلازماً مع التقدم الاقتصادي الذي حققته البلدان الصناعية المتطورة أولاً ، وحاجة حكوماتها التأثير تحقيق الاستقرار في سياستها النقدية والمالية ، ومواجهة الأقطار الخارجية ومتطلباتها من النقد ثانياً ، وانعكست النتائج الإيجابية التي حققتها البنوك المركزية على دول العالم ، مما دفعها التأثير إلى بنوكها المركزية .

المطلب الثاني

العوامل التي ساعدت على نشاة البنوك المركزية

اختلفت العوامل والأسباب الداعية لنشأة هذه البنوك من دولة التأثير أخرى بحسب تطورها الاقتصادي وعلاقتها بالعالم الخارجي ، أما ابرز العوامل التي ساعدت في نشوء هذه البنوك فيمكن الإشارة إليها بالنقاط الاتية:

1. الأزمات المالية التي حدثت في البلدان الأوربية نتيجة لتوسع أعمال المصارف التجارية في أساس النقود الورقية والتي انعكست بشكل مباشر على الاستقرار الاقتصادي في تلك الدول، ممادفع بالحكومات إلى إنشاء بنك (او تكليف بنك قائم بتولي عملية الإصدار كما حدث ذلك عندما أصدرت الحكومة السويدية قانوناً في

عام 1897 حددت بموجبه حق أساس العملة بالبنك السويدي فقط[1] ، كذلك الحال بالنسبة لبنوك ألمانيا واليابان[2] .

2. تأكيد أهمية مركزية الدولة وفرض سيطرتها وارادتها على عمليات الأصدار النقدي سواء أكان عن طريق الاحتكار الجزئي أو الكلي ، لتخوف الدولة من حصول أزمات في حالة ترك هذه المهمة بيد البنوك التجارية التي يديرها النشاط الخاص . كما حدث ذلك في فرنسا عندما قررت الحكومة الفرنسية مواجهة أزمة الركود الاقتصادي الذي ساد فرنسا خلال سنوات الثورة الفرنسية[3].

3. تقديم العون المالي للدولة لمواجهة المشاكل والنتائج التي تترتب عن الأخطار السياسية والحروب الخارجية والتعرض للظروف غير الطبيعية التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني[1]، فقد كان مهمة تامين حاجة الحكومة ابرز العوامل التي دعت إلى إنشاء بنك إنكلترا[2] ، وبنك السويد .

4. توجه الدولة نحو تغيير مصدر أموالها المقترضة من البنوك التجارية وحصر تعاملها مع بنك واحد تشرف عليه بشكل مباشر أو غير مباشر ، ويؤديَ أعمالها المصرفية كوكيل عنها ومصدر

---

(1) د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص27 .

(2) المصدر نفسه، ص29 .

(3) د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص26 .

كذلك انظر : جيل جاكود ، البنك المركزي الفرنسي من سيطرة تدريجية للدولة إلى متطلبات استقلال أوربية ، الندوة القانونية المشتركة بين كلية صدام للحقوق وجامعة لويس لوميير – ليون الثانية ، بغداد ، 2000 ، ص224-227 .

(1) د. غسان العياش ، المصدر نفسه، ص25 .

(2) المصدر نفسه، ص26 .

تمويلها الوحيد بدلاً من التعددية القائمة على وجود عدة مصارف تجارية تقرض الدولة ، وما يرافق ذلك من مشاكل مالية تربك عمل الدولة[3]. وقد احتل هذا العامل موقعاً متميزاً بين العوامل الأخرى ، وكان سبباً مشتركاً لنشوء العديد من البنوك المركزية بما فيها بنك إنكلترا[4] .

5.إن وجود بنك مركزي واحد ينهض بمهمة الإصدار النقدي ويتمتع بدعم الدولة له من شانه أن يعمق الثقة بعمل المصارف التجارية والمودعين في آن واحد . لاستناد هذه المصارف إلى نظام مصرفي متين قائم على سهولة حصول أو إبدال الأوراق النقدية بالذهب من خلال وجود البنك المركزي . فقد أسست هولندا البنك المركزي فيها عام 1814 بهدف إرجاع ثقة الجمهور بعملتها الورقية[5] .

6.تعميق الثقة بالعملة الوطنية الصادرة عن البنك المركزي لكونها عملة تتمتع بدعم الدولة ، والقانون ، والقبول العام ، فضلاً عن وجود جهة مركزية واحدة تشرف عليها باعتبارها أهم ركائز العمل المصرفي[6] . ولهذا السبب أقدمت النمسا على إنشاء مؤسسة الإصدار في سنة 1816 لإعادة برمجة أو ترتيب نظام المدفوعات

---

[3] د. نبيل حشاد ، مصدر سابق ، ص28 .

[4] م . أ . ح . دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص13 .

[5] د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص26 .

[6] د. عبد المنعم محمد مبارك ، النقود والصيرفة والسياسات النقدية ، مركز الكتب الثقافية ، بيروت ، 1985 ، ص163 .

الذي أصيب بهزات عنيفة بسبب الإفراط بالإصدار وانهيار قيمتها[7].

7. الحاجة إلى وجود بنوك مركزية تتمتع بقابلية تحويل الأوراق النقدية التي تصدرها إلى ذهب أو فضة أو إلى كليهما ، فكان أن نشأت هذه البنوك لتتولى هذه المهمة زيادة على المهام الأخرى ، ولتسهم بذلك في إبعاد الاقتصاد الوطني عن الأزمات المالية والنقدية التي قد تظهر في السوق المحلية فيما لو تركت بيد المصارف التجارية[1] .

8. إدراك الحكومات خطورة احتكار حق إصدار العملة الوطنية من قبل مؤسسات مصرفية خاصة، وانعكاس ذلك على السياسة النقدية[2] . لذلك لجأت الحكومات إلى تأسيس بنك مركزي تشرف عليه أو تمتلكه . يشترك مع الأجهزة الأخرى برسم السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، ومن الأمثلة على ذلك إقدام الحكومات الفرنسية على تأميم بنك فرنسا في عام 1945 وإنكلترا عام 1946 وبنوك البلدان الاشتراكية[3] (سابقاً) بولونيا ، بلغاريا ، هنغاريا .

9. حاجة الدول إلى البنك المركزي للقيام بعملية سحب الأوراق النقدية ومواجهة التدهور الحاصل في النظام النقدي ككل ، فضلاً عن حاجتها إلى جهة تشرف مركزياً على حجم المعروض النقدي في

---

(7) د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص26 .

(1) م . أ . ح . دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص13-18 .

(2) د. عوض فاضل إسماعيل ، النقود والبنوك ، مصدر سابق ، ص273 .

(3) د. محمد علي رضا الجاسم ، الائتمان والصيرفة في العراق القديم ، مطابع دار التضامن ، بغداد ، 1963 ، ص82 .

التداول بدلاً من التعددية ، وكان هذا العامل في ضمن عوامل نشأة البنك المركزي النمساوي إذ تدهورت قيمة عملتها بسبب الحروب مع فرنسا[4] . كذلك كان الحال في اليابان ، إذ كان ابرز أسباب ولادة بنكها المركزي هو احتواء التضخم الناجم عن عجز الموازنة وما صاحبه من مغالاة في الإصدار .

10. قيام البنك المركزي بمهمة القيّم أو المشرف على الاحتياطيات النقدية الموجودة لدى المصارف التجارية الخاصة ، وقد عمقت هذه المهمة العلاقة ما بين المصارف التجارية والبنوك المركزية وهو عامل مهم لولادة البنوك المركزية في معظم الدول[5].

11. توصية المؤتمر المالي الدولي الذي عقد في بلجيكا في مدينة بروكسل عام 1920 بضرورة قيام البلدان التي لا تمتلك بنوك مركزية العمل على تأسيسها فضلاً عن تأثير العوامل السياسية(ولاسيما حين) حصلت معظم البلدان النامية على استقلالها السياسي بعد الحرب العالمية الثانية[6] .

12. مساعدة البنوك التجارية في أوقات الأزمات من خلال تقديم المساعدة والقروض باعتبار أن البنوك المركزية الملجأ الأخير لإقراض المصارف التجارية وتجنيبها الإفلاس ، كما في حال قيام بنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي في عام 1907 بالعمل على

---

[4] د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص29 .

[5] م . أ . ح . دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص14 .

[6] في العشرينات من القرن العشرين اسست حكومات دول كل من جنوب أفريقيا ، بيرو ، لتوانيا ، غواتيمالا ، الإكوادور ، إيران ، البنوك المركزية فيها ، وفي عقد الأربعينات في فنزويلا ، تايلاند ، الباكستان ، الفلبين .

مساعدة البنوك المركزية الأمريكية لتجنيبها الإفلاس والوقوع في الأزمات[1] .

مما تقدم نخلص أن ولادة البنوك المركزية ارتبط بمجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .. فضلاً عن التطورات الاقتصادية التي حققتها الدول خلال العقود

الماضية . كلها دفعت بالحكومات إلى إيجاد جهة مركزية تأخذ على عاتقها القيام بوظائف البنوك المركزية .

إلى جانب هذا كانت تعددية جهات الإصدار ، وحاجة الدولة للأموال ، ومعالجة التضخم، والتعرض للأزمات الاقتصادية عوامل دفعٍ رئيسة باتجاه تأسيس هذه البنوك .

المبحث الثاني

ماهيّة البنوك المركزية

يُعَد البنك المركزي من المؤسسات النقدية والائتمانية المتميزة في النظم النقدية والمصرفية لمعظم دول العالم المعاصر ، ويطلق عليها أسماء مختلفة ففي الولايات المتحدة الأمريكية يطلق عليها " نظام الاحتياطي الفيدرالي " وفي الهند " البنك الفيدرالي " وفي فرنسا " بنك فرنسا " ويطلق عليه في بعض الدول " مؤسسة النقد " مثل مؤسسة النقد السعودي في السعودية ومؤسسة النقد البحريني في دولة البحرين .

---

[1] د. نبيل حشاد ، مصدر سابق ، ص267 .

انظر كذلك :

– ملتون فريدمان ، الرأسمالية والحرية ، مصدر سابق ، ص44 .

وعلى الرغم من تعدد التسميات إلا أن وظائفها إلى حد ما متشابهة، وتختلف البنوك المركزية عن البنوك التجارية في طبيعة عملها وأهدافها ، إذ تسعى البنوك التجارية إلى تحقيق أقصى الأرباح التي تحصل عليها من خلال إداراتها لاصولها وخصومها لأنها مؤسسات ذات طبيعة تجارية . في حين أن البنوك المركزية تهدف إلى التأثير في سير النشاط الاقتصادي ووضع السياسة النقدية بما يتلاءم والأهداف الاقتصادية العامة للدولة ، وكذلك العمل على استقرار الجهاز المصرفي من خلال رسم السياسة الائتمانية والإشراف على البنوك الأخرى .

إن احتلال البنوك المركزية هذا الموقع المتميز بين البنوك الأخرى دفع بالاقتصاديين بوضع عدة تعاريف لها نصت معظمها على وظائف البنوك المركزية [1] :

فذهب قسم من الكتاب إلى التركيز على وظيفة الإصدار النقدي فالكاتبة فيرى سمث (Vera simth) ترى أن الصيرفة المركزية هي نظام مصرفي يتولى فيه بنك واحد الاحتكار الكامل أو الجزئي لإصدار الأوراق النقدية ومن هذا الاحتكار لإصدار الأوراق النقدية اشتقت الوظائف والخصائص الثانوية للبنوك المركزية[2] .

وهناك فريق من الكتاب ركز على وظيفة التحكم في الائتمان .. فالاقتصادي (W. Show) يعرف البنك المركزي بأنه البنك الذي يتحكم في الائتمان وينظمه[3]، في حين ركز بعضهم الآخر وظيفة البنوك

---

[1] د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص39 .

[2] Smith, Vera," Rationale of Central Banking ", P .S . King and Son, 1936, P148.

[3] Show, W. A. ,"Theory and Principle of Central Banking Pitman ", 1930 , Pp,v and 78-801

المركزية كبنك للحكومة كما في تعريف سايرز (Seyers) إذ يقول " البنك المركزي هو عضو أو جزء من الحكومة الذي يأخذ على عاتقه إدارة العمليات الخاصة للحكومة ، وبواسطة إدارة هذه العمليات بالإضافة إلى وسائل أخرى يتبعها يستطيع أن يؤثر في سلوك المؤسسات المالية بحيث يعضد هذا السلوك السياسة الاقتصادية للدولة". وذهب باحث آخر إلى التأكيد على أهمية السياسة النقدية واستقرار الجهاز المصرفي كما في تعريف داي(A. Day) إذ يرى البنك المركزي هو " البنك الذي نظم السياسة النقدية ويعمل على استقرار النظام المصرفي"[1].

وعرف الاقتصادي ساملسون (Samualson) البنك المركزي من خلال وظيفة التحكم في عرض النقد إذ يقول " هو بنك البنوك ووظيفته هي التحكم في القاعدة النقدية التي من خلالها يستطيع أن يتحكم في عرض النقد[2] .

وهناك تعاريف ركزت على جميع وظائف البنك المركزي ولم تقتصر على وظيفة واحدة ومن هذه التعاريف تعريف دي كوك (De . Kock) القائل "البنك المركزي هو البنك الذي يقنن ويحدد الهيكل النقدي والمصرفي بحيث يحقق اكبر منفعة للاقتصاد الوطني " ويقوم البنك المركزي بالوظـــائف الاتية[3]:

- تقنين (النقد) ويقصد به البنك المركزي بصفته مصدراً للنقود .
- القيام بوظيفة بنك الحكومة.
- الاحتفاظ بالاحتياطيات النقدية للبنوك التجارية .

---

[1] د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص38-41 .

[2] المصدر نفسه ، ص41.

[3] م. أ. ح. دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص24.

- إدارة احتياطيات الدولة من العملات الأجنبية.
- البنك المركزي الملجأ الأخير لإقراض البنوك التجارية.
- قيامه بأعمال المقاصة بين البنوك التجارية.
- التنظيم والتحكم في الائتمان.

نستخلص مما تقدم أن البنوك المركزية أخذت حيزاً كبيراً من اهتمامات المفكرين والاقتصاديين وتعددت التعاريف والتسميات للبنوك المركزية لتماشي التطورات الحاصلة في النشاط الاقتصادي في مختلف النظم الاقتصادية[4] .

---

[4] محمد عبد العزيز عجمية ، د. صبحي تادريس قريصه ، النقود والبنوك التجارة الخارجية ، مصدر سابق ، ص158.

المبحث الثالث

مهام البنوك المركزية وصلتها الوثيقة بالاحتياطيات المالية والنقدية للدولة

احتلت وظائف البنوك المركزية حيزاً كبيراً من دراسات وبحوث كثير من الاقتصاديين والمعنيين بشؤون السياسة النقدية والمالية في البلدان المختلفة وتزايد هذا الاهتمام عندما خُصت بامتياز إصدار الأوراقِ النقدية من دون بقية البنوك الأخرى .

وأخذت وظائف البنوك بالتوسع لتشمل كافة المفاصل الاقتصادية ، عندما اتخذتها الحكومات كصيرفي ومستشاراً مالياً لها مما ميز هذه البنوك من المصارف التجارية ومنحها بُعداً اقتصادياً اكبر. لقد ارتبط مفهوم البنوك المركزية بوظائفها فالعديد من الاقتصاديين الذين قدموا تعاريف للبنك المركزي . أكدوا على الوظائف التي تنهض بها البنوك المركزية .

وتبقى وظائف هذه البنوكِ وأهدافها متشابهة على الرغم من اختلاف البنوك في تسمياتها وتنظيماتها ، أما طبيعة هذه الوظائف فان مراجعة بسيطة لقوانين البنوك المركزية[1] وتظهر أن هذه البنوك تؤدي وظائف

---

[1] للمزيد من التفاصيل انظر :

-د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، الندوة العلمية المشتركة بين كلية صدام للحقوق سابقاً كلية النهرين حالياً وجامعة لويس لومنيز الفرنسية ، بغداد ، تشرين الأول /2000 ، ص268

-م . أ . ح . دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص25 .

تنظيمية إلى جانب الوظائف التشجيعية ، وقد درجت القوانين التي تنظم عمل البنوك المركزية على تحديد المهام الأساس التي تضطلع بها والتي تشتمل عموماً على معظم الأهداف الاقتصادية الكلية الرئيسة مثل استقرار مستوى الأسعار ، تحقيق النمو الاقتصادي، تعزيز الاستخدام الشامل للموارد المتاحة ، وزيادة الدخل القومي . واستناداً إلى ما تقدم فقد قسم المبحث على أربعة مطالب تناول الأول وظيفة إصدار العملة وتنظيمها ومن خلال فرعين كان الأول مضمون وظيفة الإصدار واختص الثاني في دراسة آلية الإصدار لأهميتها ، أما المطلب الثاني يبحث في وظيفة البنوك المركزية في إدارة الشؤون المالية للدولة في حين كرس المطلب الثالث لوظيفة مسك وإدارة احتياطيات الدولة، أما المطلب الأخير فيستعرض وظائف البنوك المركزية التعزيزية أو التشجيعية للاقتصاد الوطني .

المطلب الأول

إصدار العملة وتنظيمها

تُعد هذه الوظيفة من اقدم وظائف البنوك المركزية واهمها ، وكما لاحظنا في نشأة هذه البنوك فان مهمة الإصدار كانت أهم مبررات قيامها في إنكلترا وفرنسا وغيرها .. حتى أطلق عليها بنوك الإصدار ، إذ تنفرد هذه البنوك بحق امتياز إصدار الأوراق النقدية ، ونظراً لأهمية هذه الوظيفة ودورها الاقتصادي فقد احتلت حيزاً كبيراً في قوانين البنوك

-د. سامي خليل / اقتصاديات النقود والبنوك / الكتاب الأول / دار الشباب / الكويت / 1989/ ص529 .

-عبد الحكيم الرفاعي ، الاقتصاد السياسي ، الباب الثاني ، الفصل الثاني ، القاهرة ، ص723 .

المركزية[1] ، أما أهم الأسباب التي دعت إلى حصر هذه الوظيفة بمؤسسة نقدية واحدة هي[2]:-

1. تماثل الأوراق النقدية التي تصدر داخل البلد الواحد .
2. زيادة فعالية السلطة النقدية في التحكم بوسائل الدفع المتاحة للوحدات الاقتصادية داخل الاقتصاد[3] .
3. الإشراف على التزام البنوك المركزية بقواعد إصدار العملة وإلغائها وإتلافها .
4. تحقيق الاستقرار في التعامل والتبادل النقدي .

ولتغطية هذه الوظيفة تحتم تقسيم المطلب على فرعين تناول الفرع الأول مضمون وظيفة الإصدار النقدي ، في حين ركز الفرع الثاني على آلية الإصدار النقدي من خلال علاقتها بميزان المدفوعات وتمويل عجز الموازنة العامة ، وأخيراً الإصدار النقدي من خلال علاقة البنك المركزي بالبنوك التجارية، وهو ماسيتم تناوله من خلال الفروع الاتية:

الفرع الأول

مضمون وظيفة الإصدار النقدي

تُعد عملية إصدار النقد والحفاظ على قيمة وحدة النقد واحدة من أهم وظائف البنوك المركزية في العالم بما في ذلك الأقطار العربية والدول

---

(1) د. عبد المنعم السيد علي ، التطور التاريخي ، مصدر سابق ، ص251 .

(2) م . أ . ح . دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص28-29 .

للمزيد من التفاصيل انظر :

- د. عبد المنعم محمد مبارك ، النقود والصيرفة والسياسات النقدية ، مصدر سابق ، ص163 .

(3) د. عوض فاضل إسماعيل ، النقود والبنوك ، مصدر سابق ، ص277 .

النامية عموماً ، وقد كان ذلك واضحاً في معظم قوانين البنوك المركزية فضلاً عن حصر عملية إصدار العملة في هذه البنوك ، وتخويلها صلاحيات البيع والشراء بالنسبة للذهب والعملات الأجنبية والسندات الحكومية واذونات الخزينة في سبيل الحفاظ على استقرار العملة الوطنية

يقصد بعملية الإصدار قدرة هذه المؤسسة النقدية على تحويل بعض الاصول (حقيقية ، نقدية ، شبه نقدية) إلى وحدات نقد أي أدوات تداول[1] . فإصدار النقود هو نتيجة حصول البنك المركزي على اصول متعددة (حقيقية أو نقدية) ثم قيامه بعملية (تنقيد) لها أي صبغها بصبغة النقود المحلية عن طريق إصدار وحدات نقد تقابلها . وهذا يعني أن عملية الإصدار يمكن النظر إليها من خلال الوجهين الآتيين[2] :

الأول : الحصول على اصول حقيقية أو نقدية تمثل جميعها التزاماً على (دولة أجنبية، مشروعات صناعية وتجارية، البنوك ومؤسسات مصرفية محلية أوأجنبية) وحقوقاً للبنك المركزي وتشكل هذه الاصول جزءاً من غطاء الإصدار .

---

(1) د. مصطفى رشدي شيحة ، الاقتصاد النقدي والمصرفي ، الدار الجامعة ، بيروت ، 1981 ، ص181 .

(2) د. محمد حامد دويدار ، د. عادل احمد حشيش ، مبادئ الاقتصاد النقدي والمصرف ، مؤسسة الثقافة الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، 1984 ، ص285 .

الثاني : إن عملية الإصدار النقدي تُعد التزاماً من قبل البنك المركزي تجاه المؤسسات والأفراد وكل حائز لهذه الوحدات النقدية وهي بذلك تعد خصوماً على البنك[3] .

[3] شغلت عملية الإصدار حيزاً كبيراً من نقاشات رجال البنوك والاقتصاديين وحتى السياسيين منذ زمن بعيد . ويمكن هنا التميز بين مدرستين فيما يتعلق بإصدار النقود= ، فالمدرسة الأولى تنادي بحرية الإصدار والمدرسة الثانية تدعوا إلى تقييد هذه العملية ، ولكل من المدرستين الحجج التي تتكأ عليها في دعم آرائها وتقلل من العيوب التي تكتنف أفكارها . لذا فان النظم التي اتبعتها الدول المختلفة-في إصدار النقد حاولت الاستفادة من المزايا التي جاءت بها هذه المدارس ، لذا ظهرت بعض الأنظمة التي اعتمدت كأساس في إصدار النقد منها :

-نظام الغطاء الذهبي الكامل / إذ لا يجوز البنك المركزي إصدار الأوراق النقدية بالشكل الذي يتجاوز فيه مقدار الاحتياطي الذهبي المخصص لهذا الغرض .

-نظام الغطاء الجزئي / بموجبه أعطيت البنوك المركزية المرونة في الإصدار لمواجهة تنامي الطلب على الأوراق النقدية ومتطلبات الظروف الاقتصادية ، ويتم تغطية المقدار المحدد بالسندات الحكومية وأما ما زاد عن ذلك فيغطى بالذهب .

-نظام الاحتياطي النسبي / إذ يتم تغطية "الإصدار النقدي بالذهب والسندات الحكومية " وحوالات الخزينة وعناصر أخرى (أوراق مالية حكومية وأوراق تجارية تتوافر فيها شروط ضمان خاصة) ويتمتع هذا النظام بالمرونة الكافية .

-نظام الحد الأقصى للإصدار / وفقاً لهذا النظام تعين الحكومة حداً أقصى لما يمكن للبنك المركزي أن يصدره من النقود ولا يكون هناك ارتباط بين كمية النقود المصدرة وبين الذهب .

-نظام الإصدار الحر إذ يسمح للبنوك المركزية بإصدار النقود بحسب احتياجات النشاط الاقتصادي وتخضع عملية الإصدار لقرارات السلطة النقدية ولا يرتبط ذلك بالرصيد الذهبي ، ويمثل هذا النظام أحد الاتجاهات الحديثة في نظم الاصادر النقدي .

للمزيد من التفاصيل انظر :

-د. فؤاد هاشم عوض ، اقتصاديات النقود والتوازن النقدي ، المطبعة العربية الحديثة ، القاهرة ، 1976 ، ص44 .

كذلك : -د. صبحي تادريس و د. محمد عبد العزيز عجمية ، النقود والبنوك ، مصدر سابق ، ص162-165.

ولأهمية وظيفة الإصدار فقد خص المشرّع في قوانين البنوك المركزية هذه الوظيفة بحيز مهم منها ، ومنحها الأولوية بين وظائفها[1] . وفي العراق أناط القانون مهمة الإصدار وتجهيز العملة للاستعمال ومراقبة، وسحب الأوراق النقدية ، والمسكوكات التي لم تعد صالحة للاستعمال ، وإتلاف الأوراق النقدية المبطلة[2] إلى البنك المركزي نفسه بصفته السلطة الوحيدة التي تقوم بتلك المهام.

الفرع الثاني

آلية الإصدار النقدي

تتجسد هذه الآلية من خلال ثلاث قنوات ، مركزين في تحليلنا على علاقة هذه الآلية بالحكومة:

أولاً:الإصدار النقدي من خلال علاقته بميزان المدفوعات :

تنعكس العلاقة بين ميزان المدفوعات واحتياجات القطر من العملات الأجنبية على رصيد القطر من الموجودات الأجنبية ، إذ كلما تحسن وضع الميزان (تفوق الحقوق على الالتزامات) تدفقت العملات الأجنبية من الخارج إلى الداخل ، مما يزيد من احتياطياته من الموجودات الأجنبية والعكس صحيح . ولكن كيف تنعكس هذه العلاقة على آلية الإصدار ؟

لنفترض أن القطاع العام حقق فائضاً في معاملاته مع القطاع الخارجي مقداره (X) مليون يورو . هذا الفائض سوف يدعم رصيد القطر من

---

(1) د. عبد المنعم السيد علي ، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية ، مصدر سابق ، ص251.

(2) المادة (34) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976.

العملات الأجنبية الذي يتولى البنك المركزي إدارته أولاً، ويعزز مقدرة الدولة على الإنفاق ثانياً ، ذلك لان وفرة العملات الأجنبية العائدة للحكومة والمودعة لدى البنك المركزي تؤدي إلى تقوية المركز المالي للدولة الذي ينعكس بصورة توسع في سياستها الاتفاقية . وبهدف تمويل الإنفاق الحكومي يتدخل البنك المركزي للقيام بعملية (تنقيد) للعملات الأجنبية الداخلة للقطر باعتباره المسؤول عن الإصدار النقدي لتغذية الزيادة في الإنفاق العام (الجاري والاستثماري) للدولة وامتداد انعكاسات ذلك على المعروض النقدي على افتراض ثبات العوامل الأخرى) ويمكن تلخيص آلية الإصدار على وفق المخطط الآتي[3].

فائض المعاملات الخارجية للقطاع الحكومي ←——— دخول العملات الأجنبية إلى القطر من خلال تحسن وضع ميزان المدفوعات←——— زيادة رصيد العملات الأجنبية لدى البنك المركزي ←———زيادة الودائع الحكومية لدى السلطة النقدية ومن ثم زيادة قوة مركز الحكومة النقدي←——— زيادة الإنفاق الحكومي ←——— إصدار العملة لتمويل الإنفاق الحكومي من خلال (تنقيد) العملات الأجنبية ←——— زيادة عرض النقد .

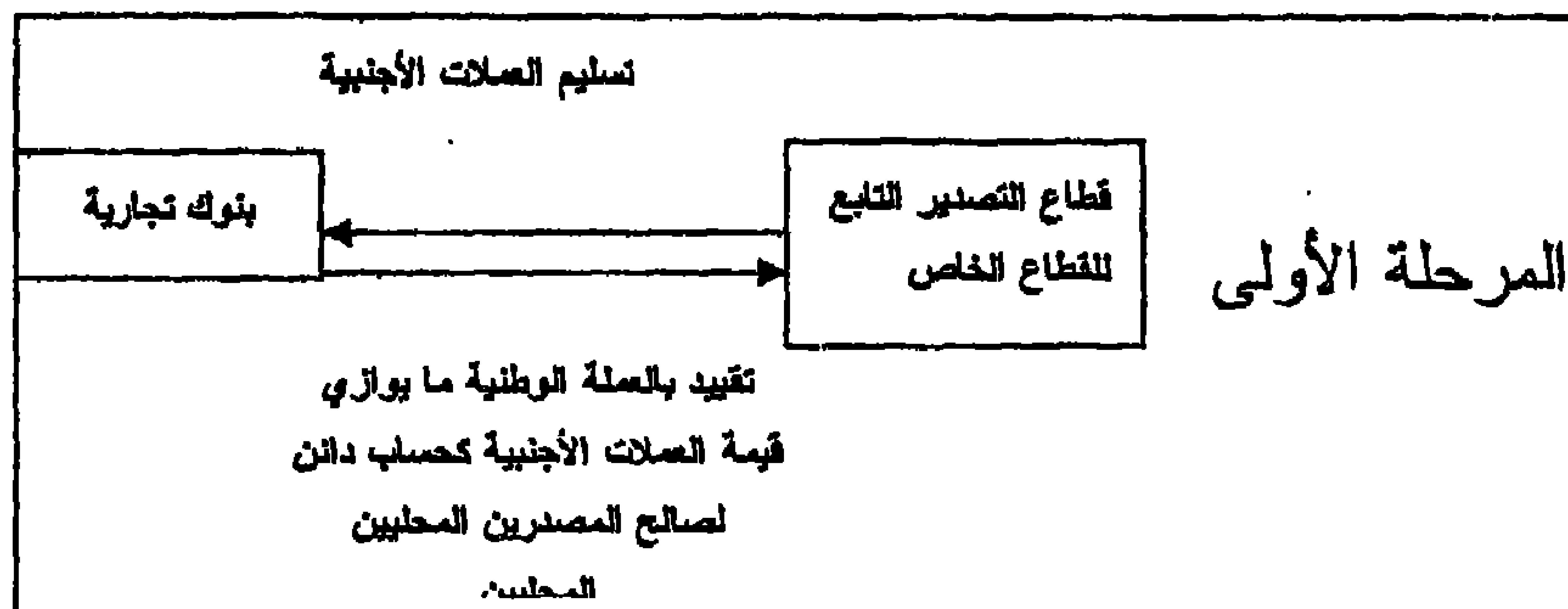
وفي حال حصول عجز في المعاملات الخارجية للقطاع الحكومي يحصل العكس ، إذ سيؤدي هذا العجز إلى اتجاه معاكس لما حصل في حالة الفائض إذ ينتج عنه تقليص إصدار العملة ومن ثم عرض النقد .

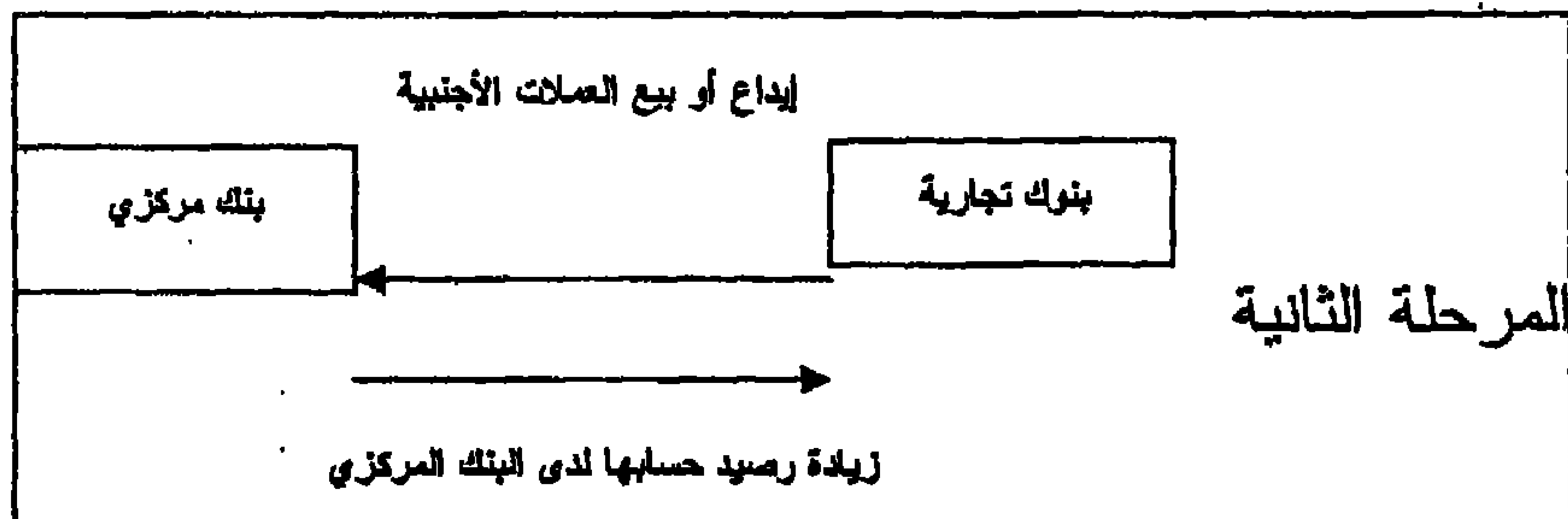
على الاتجاه نفسه تأخذ معاملات القطاع الخاص الذي يحصر تعامله مع البنوك التجارية ، إلا إن هذه العملية تحصل من خلال مرحلتين :

---

(3) د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص270.

في المرحلة الأولى تحصل عملية التبادل النقدي مابين هذا القطاع والبنوك التجارية وفي المرحلة الثانية تلجأ البنوك التجارية إلى بيع العملات الأجنبية في سوق الصرف ومبادرة البنك المركزي لشرائها لذا فان احتياطيات البنوك التجارية التي تتخذ شكل ودائع لدى البنك المركزي ستزداد بالمقدار نفسه[1] وفيما يلي مخطط توضيحي للمرحلتين[2] :





وتجدر الإشارة هنا إلى أن إصدار العملة لا يتم بصورة آلية بمجرد استلام البنك العملات الأجنبية المقدمة من قبل الدولة أو القطاع الخاص (البنوك التجارية) بل يتم الإصدار في ضوء حاجة هذه الجهات إلى نقد

---

(1) د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص280 .

(2) المصدر نفسه ، ص270-273 .

لتغطية نفقاتها المختلفة ، وبعبارة أخرى أن عملية الإصدار لا تتم فعلاً إلا عندما تلجأ الدولة والبنوك التجارية إلى السحب من حساباتها لدى البنك المركزي بالعملة المحلية ، ويظهر من ذلك أن للإصدار النقدي علاقة وثيقة بالحكومة اخذين بنظر الاعتبار وضع ميزان مدفوعات للقطر.

ثانياً: الإصدار النقدي من خلال علاقة البنك المركزي بتمويل عجز الموازنة العامة:

من ضمن المصادر المهمة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة هو التمويل الداخلي[1]، الذي تلجأ إليه الدولة، والذي يمكن أن يأتي من مصادر عدة من ضمنها الاقتراض من الجمهور والاقتراض من المؤسسات المالية (الوسيطة) غير النقدية والاقتراض من البنوك التجارية والبنك المركزي .

ويسهم البنك المركزي في تسوية العجز المالي الحكومي من خلال الأساليب آلاتية[2] :

1. تقديم القروض القصيرة الأجل من خلال شرائه حولات الخزينة[3] .
2. تقديم القروض الطويلة الأجل من خلال شرائه السندات الحكومية[4].
3. السحب على المكشوف، ويعد ارخص أنواع الاقتراض الحكومي واسهلها[5] .

---

(1) هناك مصدران مهمان لتمويل العجز المالي للحكومة ، هما التمويل الخارجي والتمويل الداخلي.

(2) د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص273.

(3) اسلوب معتمد في العراق وكان أول إصدار للحوالات عام 1947.

(4) كان أول إصدار للسندات في العراق عام 1945 بموجب قانون القرض العراقي رقم (22) لعام 1944 .

وعند قيام البنك المركزي بإقراض الحكومة لمساعدتها في تمويل العجز المالي في موازنتها فان هذه العملية تؤثر في جانبي الموجودات المالية والمطلوبات في ميزانية البنك المركزي في آن واحد.

ذلك لان شراء الموجودات المالية العامة (الحوالات ،السندات) يجعل البنك المركزي دائناً بقيمتها في جانب الموجودات في ميزانيته ومديناً بقيمتها لجهة إصدارها في جانب المطلوبات، فالبنك المركزي هنا يبادل دَيْناً على الحكومة بصورة استثمارات مالية مقابل دَيْنه بشكل ودائع جارية لصالح الحكومة وهذه المبادلة تنطوي على (تنقيد) للديّن الحكومي[1] . ولابّد من الإشارة هنا إلى أن الاقتراض الحكومي من البنك المركزي قد لا يعني دائماً إصدار نقدي جديد، فالاقتراض ربما يكون بقصد إضافة المبالغ المقترضة إلى حسابها لدى البنك المركزي وعليه فان اقتراض الحكومة من البنك المركزي لا يؤدي إلى إصدار العملة إلا عندما تحتاج الدولة إلى النقد ، وعلى أي حال فان الأثر البارز لعملية الاقتراض الحكومي من البنك يتمثل عادةً بزيادة صافي العملة في التداول ثم زيادة عرض النقد نظراً لحاجة الدول إلى المزيد من النقد لغرض الإنفاق الحكومي .

ثالثاً: الإصدار النقدي من خلال علاقة البنك المركزي بالبنوك التجارية:

ترتبط عملية الإصدار النقدي بطبيعة العلاقة بين البنوك المركزية والبنوك التجارية ، إذ يقوم البنك المركزي بتغطية احتياجات المصارف التجارية من النقود القانونية إذا ما كانت هناك حاجة تفوق قدرة البنوك

---

[5] اعتمد هذا النوع من الاقتراض في العراق بموجب قانون الاقتراض وإصدار حوالات الخزينة رقم (150) لسنة 1976.

[1] د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، المصدر نفسه ، ص275 .

التجارية على تمويل عملياتها . والبنوك المركزية ملزومة بتمويل البنوك التجارية وذلك من خلال إعادة خصم بعض اصولها السائلة أو بيع العملات الأجنبية لدى البنك المركزي .

مما تقدم يظهر التحليل عمق علاقة الإصدار النقدي بالحكومة وأهميتها وتأثيرها في النشاط الاقتصادي والتنموي ، وذلك من خلال قيام البنوك المركزية بتلبية احتياجاتها (الدولة والبنوك التجارية) من الأوراق النقدية لمواجهة متطلبات انفاقها الاستهلاكي والاستثماري .

المطلب الثاني

البنوك المركزية ، مؤسسة الحكومة المالية

اتضح لنا وجود علاقة وثيقة بين البنك المركزي والحكومة ، هذه العلاقة ناتجة عن كون هذا البنك يقع تحت سيطرة الدولة وجزءاً من أجهزتها النقدية والمالية . وقد ميزت الحكومات بدورها هذا البنك عن غيره من المصارف التجارية ، مما اكسبها ميزة خاصة لدى الدول ، باعتبارها مصرفاً للدولة ومستشارها المالي الخاص[2] ، وما كان للبنوك المركزية أن تحتل هذه المكانة إلا بفضل المهام والوظائف التي تنهض بها . إن ما تقوم به البنوك المركزية من خدمات للحكومة تنحصر في المجالات الاتية[1] :

1. صيرفي الحكومة
2. مستشار الحكومة المالي

---

[2] وديع عازر ، حسابات الحكومة وعلاقتها بالبنوك ، معهد الدراسات المصرفية ، مجموعة محاضرات العام الدراسي لعام 1960 ، القاهرة ، 1960 ، ص36.

[1] د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص276.

3. إدارة الدين العام

وهذا ما سنتناوله في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول

البنك المركزي صيرفي الحكومة

اكتسب البنك المركزي هذه الصفة من خلال المهام العديدة التي يقدمها للدولة[2] ، وفي مقدمتها إدارة حسابات الخزينة ، ودوائر ، ومؤسسات الدولة المختلفة والتحكم في سياسة الائتمان وتقديم التسهيلات الائتمانية للحكومة ومؤسساتها فضلاً عن إمداد الحكومة باحتياجاتها من العملة الأجنبية والنقد القانوني من حسابها الجاري لتغطية الأجور والرواتب ، والمصروفات الإدارية والاستثمارية ، وتسديد الصكوك المسحوبة على دوائر الدولة . كما وتقوم البنوك المركزية ببيع وشراء العملات الأجنبية لصالح الدولة وإدارة المدفوعات الخارجية للدولة لتمويل رواتب الطلبة والموظفين العاملين في السلك الدبلوماسي في الخارج[3].

---

[2] د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص51.

[3] لم تقتصر وظائف البنوك المركزية على تقديم الخدمات والمشورة المالية والنقدية للحكومة فحسب بل إنما اتسعت مع التطور الاقتصادي لتغطي حاجة المصارف التجارية وغير التجارية فظهرت وظيفة بنك البنوك واضطلاع البنوك المركزية بمسؤولية الملجأ الأخير للاقتراض ، وتقديم القروض المباشرة وإعادة خصم مالدى المصارف التجارية وغير التجارية من موجودات مالية وأوراق تجارية ، وبسبب تركز مهمة الإصدار النقدي لدى البنوك المركزية فقد ترتب على ذلك فضلاً عن الثقة التي تتمتع بها من قبل السلطة والمصارف الأخرى قيام البنوك المركزية بتقديم خدمات عديدة أخرى للمصارف وشمول فروع هذه المصارف خارج حدود الدولة بها . ومن هذه الوظائف والخدمات ما ولأهمية:

- إدارة الاحتياطيات النقدية للبنوك التجارية .
- إدارة عملية المقاصة بين المصارف التجارية وتسوية الحسابات الدائنة والمدينة فيما بينها.

إن هذه المهام تعتمد على مدى العلاقة التي تربط البنوك المركزية بدولها ودرجة الاستقلالية التي تتمتع بها . وبذلك يمكن القول بان البنك المركزي لا يعد المحتكر الوحيد لهذه الوظائف . ففي بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية تحتفظ الخزينة بحساباتها لدى مصارف الاحتياطي الفيدرالي والبنوك الأخرى[1] . وفي العراق يقوم البنك المركزي العراقي بهذه المهمة وكذلك مصرف الرافدين في المحافظات التي لا يوجد فيها فروع للبنك المركزي .

الفرع الثاني

البنك المركزي بمثابة مستشار الحكومة

من المهام التي نهضت بها البنوك المركزية وكان لها أهمية خاصة تلك المتعلقة بابداء الرأي الفني وتقديم المشورة في نوع السياسات الواجب اتباعها لمواجهة الظروف المختلفة[2] . إذ تقوم البنوك المركزية بمساعدة الحكومة في مجال رسم السياسة الانفاقية والضريبية وأساليب تمويل

– حماية أموال المودعين وتامين سلامة الوضع الاقتصادي القومي.

للمزيد انظر :

- R. S. Sayers, Central Bank after Bagehot, (Oxford UN Press, London, 1967), P9.
- R. N. Howtery, The Art of Central Banking, (Frank cass & Co ltd., London, 1970), Pp. 116-132.

– د نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص56 .

– د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص286

[1] J. P. Patat, Les Banques Centrales Sirey, Paris, 1973, P41.

[2] د. محمد حامد دويدار ، د. عادل احمد حشيش ، مبادئ الاقتصاد النقدي والمصرفي ، مصدر سابق ، ص219.

الموازنة العامة وتحديد أسعار الصرف وطرق معالجة الاختلال في ميزان المدفوعات وتولي البنوك المركزية وظيفة المستشار المالي للحكومة نابعة من كونها أعلى سلطة تقع على عاتقها تجنيب الاقتصاد القومي الآثار السلبية لمشاكل عدم الاستقرار النقدي .

وتبرز أهمية هذه الوظيفة من خلال دور البنوك المركزية في تقديم الآراء والمعالجات للحكومة لتمكينها من اتخاذ القرارات التي تعزز وضع الاحتياطيات الأجنبية وتحسين وضع ميزان المدفوعات ، واخيراً يمكن أن تظهر أهمية البنوك المركزية كمستشار من خلال متابعتها للتطورات النقدية والمالية المؤثرة في قيمة العملة المحلية .

الفرع الثالث

البنوك المركزية ومسؤولية إدارة الدّين العام

نقصد بالدين العام .. مجموع ديون الحكومة الداخليـــة والخارجيـــة ، ويتألف الدّين العام الداخلي من حوالات الخزينة قصيرة الأجل والســـندات الحكومية ، وتضطلع البنوك المركزية بمسؤولية إدارة هذا الدّين نيابة عن الحكومة[1] باعتبارها المسؤولة عن السياسة النقدية في البلـــد . فـــالبنوك المركزية هنا تساعد الحكومة على بيع موجوداتها المالية داخـــل ســـوق رؤوس الأموال وتحديد الحوافز المالية وتحديد أوقات تسديدها ....الـــخ . أما الدين العام الخارجي فيتأتى من القروض التي تحصل عليها الدولة من الخارج وتقع على عاتق البنوك المركزية مسؤولية إدارة هـــذه القـــروض

---

[1] De Kock, Central Banking , Staples Press Limited , 2nd Edition , 1949 , Pp.49-50 .

وتسوية كل ما يتعلق بها من تسديد للفوائد وأقساطها المستحقة[2] . وباختصار إن تولي البنوك المركزية إدارة الدين العام يتضمن اضطلاعها بالمهام الآتية[3] :

1. إدارة الموجودات المالية الحكومية القصيرة والطويلة الأجل داخل السوق المالية وتحصيل قيمها وإيداعها في حساب الحكومة وتسديد اقيامها الاسمية إلى مالكها عند حلول اجلها نيابة عن الدولة .
2. تسديد الفوائد المترتبة على الموجودات المالية الحكومية في أوقاتها المحددة.
3. مسك حسابات القروض الخارجية وتسديد أقساطها المستحقة وفوائدها.
4. تحديد أسعار الفائدة على القروض الحكومية .
5. المفاضلة بين القروض الداخلية والخارجية .

واستناداً إلى هذه الوظيفة تقوم البنوك المركزية بتقديم التوجيه والنصح في مجال إدارة الدين العام وبقية المجالات النقدية والمالية لأنها المؤسسات التي تتجمع لديها البيانات الخاصة بالموقف النقدي ومتطلبات إدارة الشؤون النقدية ، وبعبارة أخرى تقوم البنوك المركزية بالتنسيق بين السياستين النقدية والمالية على مستوى الاقتصاد الوطني .

---

[2] د. عوض فاضل إسماعيل ، النقود والبنوك ، مصدر سابق ، ص287-288.

[3] المصدر نفسه ، ص278.

المطلب الثالث

مسك وإدارة احتياطيات الدولة

تتولى البنوك المركزية وظيفة مسك وإدارة احتياطيات الدولة من الموجودات الأجنبية والتي لها علاقة وثيقة بالإصدار النقدي[1] . وتتألف هذه الاحتياطيات من العملات الأجنبية القابلة للتحويل إلى عملات أخرى فضلاً عن الذهب وحقوق السحب الخاصة والسندات الحكومية .

إن التغيرات في حجم هذه الاحتياطيات ينجم عن التغير الحاصل في ميزان المدفوعات الذي بدوره يعتمد على المعاملات التي تتم بين البلد والعالم الخارجي كالعلاقات التجارية مع بلدان العالم وحركة رؤوس الأموال الدولية (القصيرة والطويلة الأجل) . ففي حال حصول فائض في

---

[1] من ضمن الوظائف المهمة للبنوك المركزية ، تلك التي لها علاقة بالصرف الأجنبي والاحتياطيات من العملات الأجنبية ، إذ تقوم البنوك المركزية بموجب القوانين التي أنشأت بموجبها العديد من الوظائف ذات العلاقة بالاحتياطيات من العملة الأجنبية وأسعار الصرف من بين هذه الوظائف :-

- التدخل في سوق الصرف الأجنبي للمحافظة على استقرار أسعار الصرف وتعميق القدرة التنافسية للبلد ، والتقليل من الآثار السلبية للتذبذبات التي تستدعي تدخل البنك المركزي من بينها التغير في حجم الاحتياطيات من الموجودات الأجنبية والحد من آثار المضاربة في رؤوس الأموال الدولية ، وذلك باتخاذ العديد من الإجراءات النقدية والمالية للحد من الآثار السلبية التي تفرزها التقلبات في أسعار الصرف .
- وظيفة الدفاع عن قيمة العملة وتشتق هذه الوظيفة من وظيفة الإصدار النقدي للبنوك المركزية ، إذ تتمتع البنوك المركزية بوظيفة المنظم والرقيب على عمليات الائتمان الخاصة بالمؤسسات المالية ولاسيما البنوك المتخصصة .

للمزيد من التفاصيل انظر :

- د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص302،287-305 .
- Michelle de Mourgues, Economic Monetaire Institutions ET Mecanismes, Tome, Dolloz, Paris, 1974, P103.

ميزان المدفوعات ينعكس هذا الفائض في زيادة الموجودات الأجنبية التي يمتلكها البنك المركزي ويترتب على ذلك زيادة قدرة القطر على الاستثمار في الخارج وزيادة مشترياته من السلع والخدمات الأجنبية وزيادة قدرته الاقراضية للبلدان الأخرى .

أما في حالة عجز في ميزان المدفوعات الذي يعكس انخفاض الموجودات الأجنبية فسيكون البلد مضطراً للسحب على احتياطياته النقدية الأجنبية والذهبية لمواجهة التزاماته إزاء الدول الأخرى . مما يؤدي إلى انخفاض مقدرة البلد على الاستيراد والاستثمارات في الخارج والإقراض الدولي .

وتعد الاحتياطيات التي يحتفظ بها البنك المركزي مهمة جداً لمواجهة الطلب على العملات الأجنبية ودعم سعر صرف العملة الوطنية خاصة (في حالة اعتماد سعر صرف ثابت) بالنسبة للعملات الأجنبية الأخرى في أسواق الصرف الأجنبية . فضلاً عن المحافظة على استقرار أسعار صرف العملة الوطنية في السوق المحلية[1] . إذ إن ذلك يتطلب من البنوك المركزية الاحتفاظ بالاحتياطيات الأجنبية الكافية لمواجهة أي عجز في ميزان المدفوعات أو أي تقلب في أسعار صرف عملتها المحلية .

وتتضاءل هذه الأهمية في ظل أسعار الصرف المرنة ، إذ أن سعر الصرف يتحدد من خلال تفاعل قوى العرض والطلب على العملة الوطنية في سوق الصرف الأجنبي من دون تدخل أو محدودية من البنك المركزي . واجمالاً يمكن أن نلخص أهمية الاحتياطيات النقدية الأجنبية بالاتي[2] :

---

[1] د. نبيل حشاد / استقلالية البنوك بين التأييد والمعارضة / مصدر سابق / ص44.

[2] د. عوض فاضل إسماعيل / النقود والبنوك / مصدر سابق / ص297.

1. زيادة الثقة بالعملة المحلية وذلك نتيجة لاستخدام الاحتياطيات الدولية كغطاء مقابل إصدار الأوراق النقدية داخل القطر .
2. تمثل الاحتياطيات قوة شرائية دولية للبلد الذي يمتلكها وتوفر دعماً للقيمة الخارجية للعملة الوطنية في الأوقات التي يظهر فيها عجز في ميزان المدفوعات .

من خلال ما تقدم يمكن القول بان وظائف البنوك وجدت وتوسعت مع توسع حاجة الدولة للخدمات المصرفية والمالية ، فالبنوك كأي مؤسسة حكومية مارست الكثير من الوظائف خدمت الدولة بشكل مباشر كبنوك للدولة ومستشارها المالي وبشكل غير مباشر عندما مارست وظائف ذات علاقة بالأجهزة والمؤسسات النقدية لتحقيق الأهداف العامة التي سعت إليها.

المطلب الرابع

الوظائف التنموية للبنوك المركزية

ترتب على التطورات الاقتصادية المحلية والدولية أن امتدت مسؤولية البنوك المركزية إلى المشاركة في تمويل التنمية الاقتصادية ومساهمتها في تطوير الأسواق المالية والنقدية. وقد برزت الحاجة لهذه الوظائف بشكل اكثر وضوحاً في البلدان النامية ، إذ تغيرت النظرة إلى وظائف البنوك المركزية ودورها المتجدد من الوظائف التقليدية إلى الوظائف التنموية ، ولأجل تغطية المهام الجديدة هذه قسم هذا المطلب على ثلاثة فروع اختص الأول بدراسة وظيفة البنوك المركزية في المساهمة المباشرة في عملية التنمية الاقتصادية في حين جاء الثاني ليدرس التمويل

غير المباشر للقطاعات الإنتاجية ، واخيراً تناول الفرع الثالث وظيفة تشجيع تأسيس المؤسسات المصرفية الجديدة .

الفرع الأول

المساهمة المباشرة في عملية التنمية الاقتصادية

تسهم البنوك المركزية في عملية التنمية الاقتصادية من خلال القروض التي تقدمها إلى المنشآت والمشاريع والشركات العاملة في القطاعات الاقتصادية المختلفة من الاقتصاد القومي .

إن اضطلاع البنوك المركزية بهذه الوظيفة يزيد من ارتباطها بالحكومة وبالهيكل الإنتاجي للاقتصاد القومي .

وتمثل هذه التدفقات أو القروض خلق جديد للنقود يقوم به البنك المركزي لإيجاد تدفق نقدي للقطاع الإنتاجي الذي يحصل على الائتمان[1] . أن عمل البنوك المركزية على تمويل المؤسسات الاستثمارية والإنتاجية بشكل خاص عن طريق الإصدار الجديد ينطوي على مخاطر التضخم وبشكل خاص في البلدان النامية بسبب ضآلة مرونة عرض جهازه الإنتاجي وزيادة الميل الحدي للاستهلاك[2] . لذا يجب تفادي هذه المخاطر وان يكون الدعم بجرعات نقدية محدودة وعلى فترات زمنية متباعدة ولتمويل مشاريع لها قدرة على زيادة العرض السلعي في وقت قصير . وفي العراق تمنح القروض أو السلف من اجل تمويل المنهاج الاستثماري

---

(1) د. وداد يونس يحيى / تخطيط ورقابة الائتمان المصرفي في العراق / مطبعة دار السلام / بغداد / 1982 / ص24.

(2) د. عوض فاضل إسماعيل / مهام البنوك المركزية / مصدر سابق / ص308.

السنوي والمؤسسات العامة لإغراض التنمية الاقتصادية لمدة لا تزيد عن عشر سنوات بالحدود والشروط التي يقررها البنك المركزي[3] .

الفرع الثاني

تمويل المؤسسات المالية الوسيطة المتخصصة

وتتمثل هذه الوظيفة بقيام البنك المركزي بتقديم القروض إلى المؤسسات المالية الوسيطة المتخصصة في التمويل الطويل الأجل مثل المصارف الزراعية والصناعية والعقارية[1] . ويمكن أن ينهض البنك المركزي بهذه الوظيفة من خلال المهام الاتية[2] :

1. إعادة خصم الأوراق الصناعية والزراعية بدلاً من الاختصار على الأوراق التجارية .
2. مسك السندات الزراعية والصناعية بشروط معينة كضمان للقروض والسلف التي يقدمها البنك المركزي.
3. تشجيعاً للاستثمار الصناعي تلجأ البنوك المركزية إلى إدخال السندات الصناعية في ضمن الموجودات المقبولة من نسبة السيولة .

وفي العراق منح المشرع البنك المركزي العراقي صلاحية القيام بعمليات بيع ، وشراء ، أو قطع ، أو إعادة قطع السندات للأمد

---

(3) المادة الثانية والعشرون لقانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976 المعدل .

(1) د. عبد المنعم السيد علي ، دور السياسة النقدية في التنمية الاقتصادية ، معهد البحوث والدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، 1975،
ص168 .

(2) د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص309.

والاستفادة الناجمة عن عمليات زراعية ، أو صناعية ، أو تجارية وان تستحق خلال مدة أقصاها سنة واحدة[3] .

الفرع الثالث

تشجيع تأسيس المصارف الجديدة

تسعى البنوك المركزية من خلال موقفها الداعم والمشجع لتأسيس المصارف الجديدة إلى توسيع النظام المصرفي ككل وحث المصارف المتخصصة على زيادة فروعها في المدن وتغطيتها للمناطق النائية أو الريفية لإيصال الخدمات المصرفية ونشر الوعي المصرفي فيها من اجل ضمان حسن توزيع الخدمات المصرفية من جهة والمساهمة في تطوير العائدات المصرفية وجذب اكبر حجم ممكن من المدخرات من جهة أخرى.

وفي العراق اتخذت إجراءات عدة مهمة لتأسيس المؤسسات المصرفية وتوسيع العمل المصرفي وذلك في ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول : زيادة عدد المصارف الحكومية وفروعها في المحافظات ، تجسدت هذه الزيادة من خلال استحداث مصارف جديدة وزيادة عدد الفروع التابعة لها والعاملة في عموم محافظات القطر ، وبذلك فقد توسعت أعمال الصيرفة التجارية العراقية بعد أن كانت حكراً على مصرف تجاري واحد هو مصرف الرافدين ، وأصبحت الصيرفة التجارية موزعة على (339)

---

[3] الفقرة (1) من المادة الخامسة والعشرين من قانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976 المعدل .

فرعاً فضلاً عن بقية المصارف المتخصصة والتي بلغ عددها (49) فرعاً وهذا ما يوضحه الجدول رقم (1) .

جدول رقم (1)

عدد المصارف وفروعها الحكومية التجارية والمتخصصة في عام 2001

اسم المصرف	عدد الفروع
1.البنك المركزي العراقي	ـــــ
2.المصارف التجارية الحكومية	
أ.مصرف الرافدين	185
ب.مصرف الرشيد	154
3.المصارف المتخصصة الحكومية	
أ.الصناعي	5
ب.الزراعي التعاوني	30
جـ.العقاري	11
د.الاشتراكي	3
الإجمالي	388

المصدر: البنك المركزي العقاري – المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان

<u>الاتجاه الثاني</u> : السماح للقطاع الخاص بتأسيس المصارف الأهلية .يمكن اعتبار عام 1991 نقطة تحول كبيرة في تاريخ المصارف العراقيــة[1] ، فبعد أن كان العمل المصرفي التجاري حكراً علــى الدولــة منــذ تــأميم المصارف عام 1964 سمح للقطاع الخاص بممارسة الصيرفة وتأســيس المصارف الأهلية ، في صور شركات مساهمة تؤسس على وفق أحكــام قانون الشركات ذي الرقم (21) لسنة 1997[2] وبذلك عاد النشاط الخاص إلى هذا القطاع بعد غياب طويل لينافس ويشارك القطاع الاشتراكي فــي ممارسة الصيرفة التجارية والاستهلاكية والاستثمارية ، مما انعكس ذلــك على تزايد عدد المصــارف وتوسيع الهيكل المصرفي ليصــل إجمــالي المصــارف العامــلة في العــراق إلى (522) فرع (مملوكة للقطاع الخــاص الاشتراكي) عام 2001 كما يتضح ذلك من بيانات الجــدولين رقــم (1) و(2).

---

[1] المادة (1) من القانون رقم (12) لسنة 1991 قانون تعديل قانون البنك المركزي العراقي ذي الرقم (64) لسنة 1976 المعدل ، المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (3356) في 1991/6/3.

[2] قانون رقم (21) لسنة 1997 ، الوقائع العراقية ، العدد (3685) في 1997/9/1.

جدول رقم (2)

عدد المصارف الأهلية كما في عام 2001

اسم المصرف	عدد الفروع
بغداد	16
التجاري العراقي	8
البصرة الأهلي	11
الاستثمار العراقي	13
الشرق الأوسط	12
الأهلي العراقي	4
الائتمان العراقي	8
دار السلام	13
الاقتصاد	13
المتحد للاستثمار	6
بابل	7
الإسلامي	9
سومر التجاري	5
الخليج التجاري	5
الوركاء	2
الموصل	1
البركة	1
الإجمالي	134

المصدر : البنك المركزي العراقي – المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان.

الاتجاه الثالث : تولي المصارف المتخصصة وظيفة الصيرفة التجارية(المصارف الشاملة)[1]:

- سمح في عام 1996 للمصارف المتخصصة فضلاً عن أعمالها بممارسة الصيرفة التجارية على وفق أحكام التشريعات المطبقة في المصارف التجارية ، مما انعكس ذلك بشكل مباشر على طبيعة عمل هذه المصارف وتنوعها وشمولها للعديد من الخدمات المصرفية التي كانت حكراً على المصارف التجارية .

مما تقدم يمكن القول أن وظائف البنوك المركزية أخذت بالتوسع التدريجي مسايرة بذلك التطور الواسع في كافة المجالات الاقتصادية .

فلم تقتصر وظائف البنوك المركزية على المهام التقليدية بل امتدت هذه الوظائف إلى بقية الأنشطة والقطاعات الاقتصادية في عملية التنمية الاقتصادية من خلال أثرها التمويلي في المشاريع الإنتاجية وخطط الاستثمار السنوية ، لذلك فقد مارست البنوك المركزية تأثيرها في مستوى الاقتصاد الكلي والجزئي في آن واحد واستطاعت أن تحتفظ بموقعها في قمة السلطة النقدية .

---

[1] الفقرة أولا من قرار مجلس قيادة الثورة رقم (9) في 14/1/ 1996، الوقائع العراقية ، العدد (3601) في 1996/1/22.

المبحث الرابع
الطبيعة القانونية لعلاقة البنوك المركزية بالدولة

لقد تطورت العلاقة بين الحكومة والبنوك المركزية على مر السنين نتيجة لتطور البنوك المركزية وتطور وظائفها وتشابكها مع أهداف وخطط الدولة الاقتصادية مما استوجب هذا التطور تحديد نوع العلاقة بينهما بما يضمن إدارة الدولة لهذه البنوك أو الإشراف عليها ، باعتبار أن الدولة المسؤولة عن توجيه السياسة الاقتصادية للبلد ككل .

سنحاول في هذا المبحث دراسة الطبيعة القانونية لعلاقة البنوك المركزية بالدولة من خلال ثلاثة مطالب : تناول الأول ملكية الدولة للبنوك المركزية ويختص الثاني بدراسة إدارة البنوك المركزية والتمثيل الحكومي فيها ، أما المطلب الثالث فيكرس لتوزيع الارباح في هذه البنوك

المطلب الأول
ملكية البنوك المركزية

كانت الفكرة التي ترسم وتحكم العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات في الفترة التي سبقت قيام الحرب العالمية الأولى تعتمد على الرغبة في عدم التدخل في أعمال البنوك المركزية ودعم استقلاليتها[1] وبنيت هذه العلاقة استناداً إلى الاتجاه الليبرالي في الفكر الاقتصادي الذي كان سائداً خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ، إذ كان هذا الاتجاه قائماً على فكرة المذهب الحر والتركيز على أهمية اثر الفرد باعتباره

---

[1] د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص69.

هدف النظام الاقتصادي واستبعاد كل اثر تدخلي للدولة في الشؤون الاقتصادية[2] . وبذلك فقد تأثرت العلاقة القائمة آنذاك بهذا المبدأ وتمتعت البنوك المركزية بنوع من الاستقلال إلا انه يجب الإشارة هنا إلى أن وظائف البنوك المركزية في الوقت ذاته كانت محدودة وتتمركز حول وظيفة الإصدار النقدي وتقديم القروض للحكومات[3] .

لقد تغير هذا الاتجاه في النصف الأول من القرن العشرين في أعقاب أزمة الكساد العالمي الكبير (1929–1933) عندما تملكت معظم الدول رؤوس أموال مصرفها المركزية العاملة على أراضيها بصورة كلية أو جزئية . وبدأت معالم دولة المذهب الحر بالتغير شيئاً فشيئاً ، إذ كانت هذه الأزمة نقطة تحول في تطور التشريعات القانونية الخاصة بالبنوك المركزية وأدت إلى اتخاذ معظم الحكومات قرارات سياسية تمثلت في تحويل ملكية هذه البنوك إلى ملكية عامة[1] وفرض سيطرتها ورقابتها على مؤسسات الإصدار النقدي بعد الأزمة[2] .

وضمن التطورات الهامة التي شهدتها علاقة البنوك المركزية بالدولة خلال هذه الفترة تدخل الحكومة في إدارة البنوك المركزية وشمل هذا التدخل البنوك المركزية التي حولت ملكيتها وتلك التي بقيت مملوكة للنشاط الخاص[3] . فخلال الحربين العالميتين الأولى والثانية توجهت

---

[2] د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص264.

[3] د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص90.

[1] من البنوك التي حولت ملكيتها إلى الدولة بنك كوبنهاكن (1936) ، بنك الاحتياطي النيوزلندي ، بنك كندا .

- انظر : د. نبيل حشاد ، مصدر سابق ، ص90.

[2] د. غسان العياش ، مصدر سابق ، ص105 .

[3] ومثال ذلك قيام حكومات الدانمارك واليونان بتعيين محافظي البنوك المركزية .

الدولة نحو تملك اسهم مصارفها المركزية واصبح هذا الاتجاه تدريجياً سائداً بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ومثال ذلك ما جرى للبنك الوطني البلجيكي الذي أمم عام 1948 ومساهمة الحكومة بكامل رأسماله الإضافي[4]. إن اتساع نطاق تدخل الدولة في البنوك المركزية جاء تحت تأثير العوامل الآتية :

العامل الأول : رغبة الدولة في الاضطلاع بدور اكبر في النشاط الاقتصادي وفي مواجهة الانهيارات والأزمات النقدية التي تعرضت لها اقتصادات البلدان الصناعية في تلك الحقبة من الزمن وقد ساعد في تنمية هذا الاتجاه الأفكار الداعية إلى تدخل الدولة في الاقتصاد الوطني[5] .

العامل الثاني : المشاكل الاقتصادية التي عانى منها الاقتصاد الرأسمالي خلال العقد الثالث من القرن العشرين وما رافقها من ظهور العديد من المشاكل والصعاب كمشكلة البطالة[6] .

العامل الثالث : تزايد حجم نفقات الدولة العامة وتوجه الدول نحو الاقتراض من البنوك المركزية لتمويل الحروب التي شهدتها القارة الأوربية وتزايد حاجة الدولة إلى القروض لإصلاح مادمرته الحرب وقد شكلت هذه النفقات والقروض نسبة مرتفعة من الموازنة العامة والدخل القومي للدولة بالشكل الذي لم يكن مالوفاً لديها سابقاً .

- انظر في ذلك : د. نبيل حشاد ، مصدر سابق ، ص91.

(4) م. أ. ج ز دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص262.

(5) د. غسان العياش ، المصرف المركزي ، مصدر سابق ، ص30 .

(6) د. عوض فاضل إسماعيل ، مهام البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص264 .

العامل الرابع: تطور التحليل الاقتصادي الكينزي فتح الطريق أمام العديد من الحكومات الأوربية للقبول بتدخل الدولة لأجل التخلص من الأزمات التي عصفت باقتصاداتها.

وقد اقتضى ذلك التدخل انتهاج سياسة نقدية ومالية قائمة على التوسع في الإنفاق العام والحد من اتساع البطالة وإعادة الانتعاش الاقتصادي[1].

وكان من ابرز النتائج التي ترتبت على تطور العلاقة بين الحكومات والبنوك المركزية طبيعة هذه العلاقة في قوانين البنوك المركزية ؛ إذ إن هذه العلاقة لم يشر إليها في قوانين هذه البنوك عند النشأة . ونظراً لتطور وظائف البنوك المركزية من جهة وتطور علاقتها بالدولة فقد قامت الدول باتخاذ الكثير من الإجراءات بما ييسر عليها الإشراف والسيطرة على السياسة النقدية للبنوك المركزية ووضع الأساس القانوني المتين لهذه العلاقة[2].

والجدير بالتأكيد هنا أن هذا التطور لم يؤد إلى تملك البنوك المركزية تماماً من قبل الدولة على الرغم من اتساع عدد البنوك التي تديرها الدول ، إذ أن الوضع الحالي للبنوك المركزية يعكس وجود بنوك مملوكة كلياً من قبل الدولة ولكنها تتمتع باستقلالية عنها كما في بنك ألمانيا ، أو يشارك القطاع الخاص في ملكية هذه البنوك ولكنه يخضع لإشراف الدولة كما في اليابان.

وبعبارة أخرى اننا نجد أنفسنا أمام تطورات حصلت في النظام المصرفي أمكن معها تسجيل أشكال متعددة من ملكية البنوك المركزية :-

---

(1) د. عوض فاضل إسماعيل ، مصدر سابق ،ص265.

(2) د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك ، مصدر سابق ، ص93.

الشكل الأول : ويجد تعبيره في قيام بعض الدول بتأميم بنوكها المركزية تاميماً كاملاً كما الحال في فرنسا (1945) وبريطانيا(1946) والدانمارك(1936) والنرويج(1949)[3] .

الشكل الثاني: لجوء العديد من الدول التي لا تملك مصارف مركزية إلى تأسيس بنوك مركزية مملوكة من قبلها ، كما هو الحال في كل من ،ماليزيا ، المغرب، فنزويلا، تايلندا، ليبيا،العراق).

الشكل الثالث: مساهمة الدولة في ملكية البنوك المركزية إلى جانب الأشخاص والمؤسسات في القطاع الخاص كالبنك المركزي الياباني ، وبلجيكيا،البرتغال[1] .

الشكل الرابع: بنوك مركزية لا تساهم الدولة في ملكيتها ، إذ يمتلكها القطاع الخاص ، كما هو الحال في سويسرا والدانمارك[2] .

الشكل الخامس: اتجاه عدد من الدول من ضمن تكتل اقتصادي واحد إلى تشكيل بنك مركزي واحد يدير الشؤون النقدية في هذا التكتل ، كما هو الحال في البنك المركزي الأوربي الذي تأسس في 1998/7/1 المسؤول عن صياغة قرارات السياسة النقدية في دول الاتحاد الأوربي ، على أن تتولى بنوكها الوطنية مسؤولية التنفيذ لهذه السياسات.

واخيراً يمكن القول بان تعدد أشكال ملكية الدولة للبنوك كان نتيجة لتدخل الدولة وتعميق علاقتها القانونية بالبنوك المركزية ولتزايد أهمية البنوك ودورها المتزايد في النشاط الاقتصادي .

---

(3) د. غسان العياش ، المصرف المركزي ، مصدر سابق ،ص106.

(1) د. غسان العياش، المصرف المركزي ، مصدر سابق ، ص106.

(2) د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية ، مصدر سابق ، ص90.

المطلب الثاني

إدارة البنوك المركزية والتمثيل الحكومي فيها

لايمكن الجزم بوجود قواعد متفق عليها مسبقاً فيما بين الدول لتنظيم إدارة البنوك المركزية ، أو حتى مفاهيم مشتركة لتنظيم الهيئات العليا لهذه البنوك ، فهذه القواعد تختلف من دولة إلى أخرى . وقلما يوجد شبه بين هذه الإدارات بشكل كامل ويعود ذلك إلى أن إدارة البنوك المركزية في كل دولة تخضع لمجموعة من العوامل الذاتية الخاصة بها .

في هذا المطلب سيتم تناول إدارة البنوك المركزية وعلاقة الدولة بمسائل تعيين وإقالة المحافظين والحكام والتمثيل الحكومي في المجالس العليا والبنوك المركزية في ثلاثة فروع، يركز الأول على مسألة تنظيم الهيئات والمجالس وهيئات البنوك المركزية ، في حين يتناول الثاني التمثيل الحكومي في مجالس وهيئات البنوك المركزية واخيراً يختص الثالث في تعيين وإقالة المحافظين والحكام .

الفرع الأول

تنظيم الهيئات والمجالس العليا في البنوك المركزية

اختلفت المعايير الإدارية التي تعتمدها الحكومات في إدارة وتنظيم الهيئات العليا في البنوك المركزية ، فالمعايير المعتمدة في البنوك التي تمتلكها الدولة بالكامل تختلف عن تلك التي تمتلك جزءاً منها ، وقد اختلفت تبعاً لذلك قوة وسيطرة الدولة على سياسات البنوك المركزية وإداراتها ، ويعود ذلك إلى أن تنظيم هذه البنوك يخضع لاعتبارات خاصة

مثل تنظيم السلطة الدستورية والطبيعة الفيدرالية أو غير الفيدرالية للدولة . وكذلك المشاكل الاقتصادية التي تواجهها الدولة ، هذه العوامل تشترك في تحديد درجة الاستقلالية ، أو الحصانة التي تتمتع بها البنوك المركزية[1] .

ففي الدول الفيدرالية مثل ألمانيا ، الولايات المتحدة الأمريكية يحفظ القانون حق المصارف المركزية الإقليمية في التمثيل في الهيئات المركزية التي تقف في قمة الهيكل التنظيمي للمصرف المركزي . أما الدول الأخرى غير الفيدرالية التي لا تمتلك فروعاً إقليمية فقد حرص القانون على تمثيل مختلف المصالح والقطاعات الاقتصادية في الهيئات العليا للمصرف المركزي .

وعموماً فان هذه الهيئات تتكون من قسمين أو ثلاثة ، ففي الهيئات التي تنقسم على قسمين تقف في قمة إدارة البنك المركزي هيأتان واحدة إشرافية والثانية تنفيذية التي تنهض بمسؤولية رسم السياسات واتخاذ القرارات والإدارة الداخلية للبنوك ، وتكون اقرب إلى مجلس الإدارة في الشركات وتعرف باسم (المجلس)[2] .

أما إذا كانت الهيئات العليا تتألف من ثلاثة أقسام ، فتضاف إلى الهيئتين أعلاه هيئة ثالثة مصغرة تعرف باسم " اللجنة التنفيذية " وتتولى هذه اللجنة مسؤولية اتخاذ القرارات وتفاصيل العمل اليومية والشؤون الإدارية الأخرى ، في حال انشغال المجلس في مناقشات تخص شؤون

---

[1] د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص57.

[2] المصدر نفسه ، ص57 .

البنك العامة ويتفرغ أعضاء هذه اللجنة لعملهم ويكون من بينهم من يمثل الحكومة أو أطراف أخرى[3] .

وهناك أشكال مختلفة لتنظيم المصرف المركزي ، يمكن تلمس ذلك من خلال الاطلاع على تنظيم المصارف في بعض الدول الصناعية كنماذج للدراسة :

أولاً: في الولايات المتحدة الأمريكية :

يتألف النظام الاحتياطي الفيدرالي من اثني عشر مصرفاً إقليمياً له تنظيم مركزي إذ حصرت الصلاحيات الأساس فيه بمجلس الحكام واللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة . فالمصارف الإقليمية موزعة بحسب تقسيم الولايات المتحدة الأمريكية إلى اثني عشر اقليماً يقودها في كل إقليم ويديرها مجلس إدارة مؤلف من تسعة أعضاء ، وتنحصر مهام هذه البنوك والمصارف في اتخاذ القرارات وتنظيم المعلومات ضمن إقليمها الجغرافي مع التزامها بالسياسات المركزية التي تقررها الأجهزة المركزية في نظام الاحتياطي الفيدرالي.

أما مجلس الحكام فيحتل قمة السلطة في النظام المصرفي ، ويتألف من سبعة أعضاء بما فيهم رئيس الاحتياطي الفيدرالي ونائب الرئيس ،وواجبه الأساس الذي يتجسد في رسم السياسة النقدية على وفق الأسس التي تضعها لجنة السوق المفتوحة وابرز مهام مجلس الحكام[1] :

1. تغير معدل الخصم
2. تحديد نسب الاحتياطي الإلزامي.

---

(3) المصدر نفسه ، ص58.

(1) د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص59 .

3. الإشراف على المصارف الإقليمية (من الناحية الإدارية).

4. تمتعه بالسلطة التنظيمية على المؤسسات المصرفية الأخرى في الولايات المتحدة الأمريكية .

ومن ضمن الهيئات الأخرى التي تسهم وبشكل فاعل في رسم السياسة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية تبرز اللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة ، وتضم أعضاء مجلس الحكام ، ورئيس أو نائب ، رئيس مصرف الاحتياطي الفيدرالي وأربعة من رؤساء مصارف الاحتياطي الفيدرالي بنيويورك.

ثانياً : المصرف ألماني :

يتألف من (9) مصارف إقليمية ومن مجلس المصرف وهيئة الإدارة التي يرأسها رئيس المصرف ، تشكل المصارف المركزية الإقليمية مصارف مستقلة بموجب القانون الذي أنشئ عام 1948 ، ثم دمجت بالمصرف المركزي عام 1957 وأصبحت بذلك فروعاً إقليمية تتمتع بصلاحية نقدية ومصرفية ، وتدير هذه المصارف لجنة إدارة مؤلفة من رئيس ونائب رئيس المصرف .

أما مجلس المصرف فهو الهيئة العليا التي تحدد الخطوط الرئيسة لإدارة (البند سبنك) وهي مسؤولة أيضاً عن وضع القرارات الأساس في مجال السياسة النقدية ، ويتألف هذا المجلس من "رئيس المصرف المركزي (البند سبنك) ونائب الرئيس وأعضاء هيئة الإدارة فضلاً عن رؤساء المصارف الإقليمية "[1] .

---

[1] د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص60 .

وتعدّ هيئة الإدارة الجهة التنفيذية وهي إحدى المستويات العليا لإدارة المصرف والمسؤولة عن تنفيذ قرارات المجلس و ضمن مهامها تنفيذ العلاقات والعمليات التي تجري مع الدولة والمؤسسات المصرفية وعمليات السوق المفتوحة والقطع والتعامل مع الخارج[2] .

ثالثاً: البنك المركزي الفرنسي :

شهد هذا البنك تطورات عدة في تنظيم إدارته آخرها صدور القانون المرقم (980) لسنة 1993 الذي جاء ليتماشى مع التطورات الاقتصادية التي تشهدها القارة الأوربية فبعد أن كان يدير المصرف الحاكم ويسانده نائباه وبمساعدة المجلس العام والهيئات الرقابية الأخرى التي أنشأت بموجب القانون المرقم (46) في 1984 أضيفت في عام 1993 هيئة أخرى عرفت (مجلس السياسة النقدية) الذي أنيطت به مسؤولية رسم السياسة النقدية في فرنسا دون وصاية من الحكومة[3] .

يتألف المجلس أعلاه من حاكم المصرف الفرنسي رئيساً ومن نائبي الحاكم وستة أعضاء، أما المجلس العام فيرأسه حاكم المصرف أيضاً ويضم أعضاء مجلس السياسة النقدية وعضواً منتخباً يمثل المصرف المركزي ويتولى المجلس العام الشؤون الإدارية للمصرف وسائر أنشطته الأخرى.

أما الحاكم فيتولى إدارة الصرف وهو يصمم وينفذ قرارات مجلس السياسة النقدية والمجلس العام ، وفي ضمن هيئات المصرف الفرنسي

---

(2) المصدر نفسه ، ص61.

(3) المصدر نفسه ، ص61 .

المهمة "المجلس الوطني للائتمان" المسؤول عن دراسة وتنظيم الشؤون المالية وإبداء الرأي في القوانين تحت العلاقة[1] .

رابعاً: البنك المركزي المصري :

يتولى مجلس الإدارة إدارة شؤون البنك المركزي المصري ، ويرأسه محافظ البنك المسؤول عن إدارته في إطار التوجيهات الصادرة عن مجلس الإدارة ويعاونه نوابه ، ويضم المجلس في عضويته فضلاً عن رئيسه أربعة عشر عضواً بما فيهم نائبي المحافظ ورئيس الهيئة العامة لسوق المال واثنين من رؤساء مجلس إدارة البنوك وممثلين لقطاع الأعمال وثلاثة ممثلين عن وزارات الدولة وأربعة من المختصين في الشؤون النقدية والمالية ، أما المهام الإدارية لمجلس الإدارة فهي[2] :

- إدارة شؤون الصرف وإنجاز المهام المناطة به.
- الموافقة على الموازنة والحسابات السنوية .
- اعتماد الهيكل التنظيمي للمصرف وتحديد النظم الخاصة بالموظفين.

الفرع الثاني

التمثيل الحكومي في مجالس وهيئات البنوك المركزية

تلجأ الدولة إلى زيادة تأثيرها في بنوكها المركزية عبر زيادة تمثيلها في إدارة هذه البنوك ، إذ إنها لا تكتفي بتعيين كبار المسؤولين فيها ، ورغم هذا التوجه يلاحظ وجود بلدان لا تتمثل حكوماتها في بنوكها المركزية .

---

[1] د. غسان العياش ، مصدر سابق ، ص62.

[2] المصدر نفسه ، ص63 .

كما تختلف درجة التمثيل الحكومي بحسب ملكية البنوك المركزية فيما إذا كانت مملوكة من قبل الدولة أو تشارك الدولة بشكل جزئي في ملكيتها .

إجمالاً هناك مجموعة أنماط تظهر درجة التمثيل الحكومي في البنوك المركزية وتحدد درجة تأثيرها في قراراتها :

1. بعض الحكومات تشترك في المجالس الإشرافية للبنوك المركزية وتنحصر مهمتها في مراقبة التزام هذه البنوك بالقوانين والأنظمة السائدة ، وهذه المجالس لا تمارس أية سلطة تنفيذية على صعيدي إدارة البنك أو على صعيد تطبيق السياسة النقدية ، وفي مثل هذه الحالة لا يكون لتمثيل الحكومة تأثير فعال كما هو الحال في بنك إنكلترا، مصر ، ألمانيا ، فرنسا ، نيوزلندا، إندونيسيا ، سيلان ، كوريا ، والفليبين[1].
2. وهنالك حكومات ممثلة في مجالس الإدارة وتتمتع بصلاحية واسعة للتأثير في سير عمل المصرف المركزي وفي تقرير السياسة النقدية والمصرفية كما حصل في الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي سنة 1935 إذ مثّل الحكومة الأمريكية عضوان في مجلس الإدارة[2] .
3. أما من حيث الأثر الذي يتمتع به ممثل الحكومة والصلاحيات المنوطة به في المجالس الذي هو عضو فيها ، فقد يكون الممثل الحكومي لا يملك حق التصويت أو قد يمتلك حق التصويت مما يعطي قوة تأثير اكبر للدولة داخل مجالس إدارة البنوك المركزية ،

---

(1) م. أ. ح. دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق، ص265-267.

(2) د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص71 .

فممثل الحكومة الألمانية في (البند سبنك) يحق له حضور جلسات المصرف من دون أن يكون له حق التصويت[3] .

4. تختلف درجة تأثير الحكومة على سياسة البنك المركزي باختلاف نوعية ممثلي الحكومة في المجالس أو هيئات البنوك فيما إذا كانوا من غير موظفي القطاع العام أو موظفي القطاع العام. ففي الحالة الأولى يتمتع هؤلاء الممثلون بحرية اكبر في عملهم في البنوك مقارنة مع موظفي القطاع العام الذين هم اكثر التزاماً بالتعليمات المركزية[4].

الفرع الثالث

تعيين وإقالة المحافظين والحكام

تتمتع الحكومات عبر سلطتها التنفيذية في معظم البلدان بصلاحية تعيين وإقالة المحافظين وحكام البنوك المركزية وأعضاء مجالسها العليا[5] . ويعكس ذلك مسؤولية الدولة عن وضع وتطبيق السياسة النقدية سواء أكان البنك واضعاً لها أم لا . إذ تبقى الدولة مسؤولة عن نتائجها أمام البرلمان والرأي العام ، وما الأثر الذي تقوم به البنوك المركزية المتجسدة في الوظائف العامة إلا تطبيق للامتياز القانوني الذي منحته الدولة لها.

لذلك يلاحظ أن صلاحية تعيين كبار مسؤولي البنوك تبقى محصورة بالسلطة المركزية للدولة .

---

(3) المصدر نفسه ، ص71 .

(4) المصدر نفسه ، ص70 .

(5) المصدر نفسه، ص77 .

وهناك حالات تقوم فيها المجالس الخاضعة للبنوك المركزية باختيار أعضاءها الجدد من خلال ترشيحها لهم وترفع أسماؤهم إلى السلطة المركزية أو مجلس الوزراء لإقرارها ، كما هو الحال في هولندا .

من جانب آخر تشترك البرلمانات في اختيار أعضاء مجالس الإدارة في البنوك المركزية كتعيين كل أو بعض كبار مسؤولي البنك وقد ترشح هذه البرلمانات لعضوية مجلس الإدارة أعضاء من البرلمان نفسه ولنا في تجارب دول أوربا الشمالية مثال على ذلك ففي النرويج ينتخب البرلمان ثلاثة أعضاء يشكلون مع الحاكم ونائبه مجلس إدارة بنك النرويج المركزي، كذلك الحال في أيسلندا والدانمارك وفنلندا أما في السويد فإن البرلمان ينتخب مجلس إدارة البنك من بين النواب في حين تسمي الحكومة رئيس المجلس[1] . وغالباً ما يراعى في هذه الترشيحات التركيبية السياسية للبرلمان ، إذ يراعى في اختيارهم التوازن السياسي القائم داخل البرلمان ، فضلاً عن معايير الخبرة والكفاءة المهنية[2] . وبعض الدول لا تعير أي اهتمام للانتماء السياسي كما في الولايات المتحدة الأمريكية[3] .

من جانب آخر تلجأ بعض القوانين إلى وضع قيود على صلاحية تعيين كبار مسؤولي البنك المركزي لمنع فرض الدولة لسيطرتها على إدارة هذه

---

(1) . غسان العياش ، مصدر سابق ، ص79 .

(2) وتعرف بمبدأ "الميريتوقراسية" التي تقوم على مبدأ الجدارة في اختيار رجال المصارف المركزية ذوي الخبرة الشاملة الطويلة في شؤون الصيرفة .

انظر:

- اتحاد المصارف العربية ، مجلة المصارف العربية ، العدد 157 ، المجلد 14 ، تشرين الثاني 1994 ، بيروت ، ص1.

(3) د. غسان العياش ، المصارف المركزية والدولة ، مصدر سابق ، ص79.

البنوك . في ضمن هذه القيود وجوب تعيين ممثلين عن القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في المجالس العليا للبنك .

وتمثل المناطق الإقليمية في هذه الهيئات كما في الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي ، وألمانيا . ومن القيود الأخرى استحصال موافقة البرلمان على العضو المراد ترشيحه لعضوية مجالس البنوك المركزية .

ففي ألمانيا يخضع تعيين رئيس البنك المركزي في الأقاليم إلى موافقة الرئيس الفيدرالي وتوصية الحكومة الإقليمية .

وفي الأمور الإدارية المهمة والتمثيل الحكومي في البنوك المركزية تبرز مسألة إقالة الحكام وإعفاء مجالسها العليا وبقية هيئاتها ، ويمكن القول بان تمتع الخكومة بصلاحية إقالة محافظي البنوك المركزية هي من أقوى وسائل الضغط التي تلجأ إليها لتحقيق أهدافها، فالبنوك المركزية تستطيع تقليل تأثير الحكومة في سياساتها النقدية كلما كانت هناك قيود تحد من قدرة الحكومة على إقالة محافظيها والتأثير في السياسة النقدية للبنك . وفي هذا المجال اختلفت التشريعات القانونية بين دولة وأخرى ، فهناك قوانين تسمح للدولة بالإقالة من دون أي شروط فيما تقيد قوانين أخرى حرية الحكومة في الإقالة.

مما تقدم يمكن الاستنتاج بان الدولة استطاعت فرض هيمنتها على إدارة البنوك وهيئاتها العامة وبالتالي التأثير في توجهات البنك المركزي بالشكل الذي تستطيع من خلاله التأثير في اتخاذ هذه البنوك لقراراتها الإدارية والتأثير في وضع السياسة النقدية العامة للدولة[1] .

---

[1] د. غسان العياش ، المصارف المركزية والدولة ، مصدر سابق ، ص85.

المطلب الثالث

توزيع الارباح

في ضمن المسائل المهمة التي توضح عمق العلاقة القانونية فيما بين الدول والبنوك المركزية، تبرز مسألة توزيع الارباح وتخصيص الاحتياطيات لهذه البنوك . وذلك لعلاقتها المباشرة بملكية راس مال البنوك المركزية ، وان عملية توزيع الارباح يجري تحديدها على وفق ما ورد بالقانون مما يعكس تدخلاً واضحاً من قبل الدولة في الشؤون المالية للبنوك .

ونظراً إلى أهمية توزيع الارباح فقد تناولتها قوانين البنوك المركزية بشكل واضح وارسست قواعدها وحددت نسبها بشكل دقيق ، وتبرير ذلك أن أرباح البنوك المركزية تتأتى من إصدار النقد ومن قدرتها على إلزام المصارف بان تودع لديها احتياطيات إلزامية بدون فائدة[2] .

فالقانون هنا يقرر طريقة توزيع الارباح ، فبعد أن تتم تحديد نسبة الارباح التي يتقاضاها المساهمون من القطاع الخاص ، وتلك التي تخصص للاحتياطي تلزم كافّة البنوك (الحكومية والخاصة) بتحويل رصيد أرباحها إلى الموازنة العامة للدولة ، كما أن قانون البنوك المركزية حدد النسبة التي يتقاضاها القطاع الخاص من أرباح البنوك السنوية ، أما تحديد النسبة التي تستقطع وتحول إلى حساب احتياطيات المصرف ، فقد اختلفت بشأنها التشريعات ففي الوقت الذي نجد فيه أن بعض هذه التشريعات قد حددت هذه النسبة بشكل دقيق نجد بعضها الآخر

---

(2) المصدر نفسه ، ص110 .

ترك أمر تحديدها للحكومة ، فيما أعطت قوانين أخرى صلاحية تحديد النسبة للبنوك المركزية ، فضلاً عن ذلك نجد بعض القوانين قد تركت مسالة تحديد النسبة إلى اتفاق يتم بين الحكومة والبنك المركزي[1] .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يحصل المساهمون في نظام الاحتياطي الفيدرالي على نسبة (6%) من راس مال المصارف الفيدرالية . وتتمتع هذه المصارف في ضمن نظام الاحتياطي الفيدرالي بتقرير المبلغ الذي يحول إلى الاحتياطي في نهاية كل سنة ، دون الحاجة إلى موافقات حكومية مسبقة ، وتبستمر هذه العملية سنوياً حتى تساوي الاستقطاعات السنوية هذه راس مال المصرف، بعدها يتم تحويل ما يزيد عن هذا الحد إلى الموازنة الحكومية كأرباح[2] .

في حين نرى في ألمانيا واستناداً إلى ما جاء بالفقرة (27) من قانون البنك المركزي الألماني حددت طريقة توزيع الارباح السنوية على الشكل الآتي[3]:

1. (20%) حصة صندوق الاحتياطي القانوني (شرط أن لا تتجاوز (5%) من النقود في التداول).
2. (10%) تخصيصات لاحتياطيات مختلفة (يجب أن لا تتجاوز متراكم هذه التخصيصات مبلغ راس المال).
3. مبلغ مقطوع مقداره (30 مليون مارك) شكلت (0,39%) من أرباح عام 1989 منحت لتغطية استهلاك المبالغ التي منحت

---

[1] د. غسان العياش ، المصارف المركزية والدولة ، مصدر سابق ، ص110.

[2] م. أ. ح. دي كوك ، الصيرفة المركزية ، مصدر سابق ، ص264.

[3] د. غسان العياش ، المصارف المركزية والدولة ، مصدر سابق ، ص111.

للأفراد والمؤسسات الخاصة) خلال عملية الإصلاح النقدي في حزيران عام 1948.

4. رصيد الربح يحول إلى الدولة (ويخضع هذا الرصيد إلى الاتفاق بين البنك المركزي والدولة).

وفي فرنسا أخضعت عملية توزيع الارباح إلى نصوص التعليمات التي اقرها قانون البنك المركزي الفرنسي والتي اشترطت حصول قرارات المجلس العام الخاصة بتوزيع الارباح على الموافقة المسبقة لوزير المالية والاقتصاد الفرنسي.

كما نص هذا القانون على اقتطاع (5%) من الارباح الصافية في حساب خاص لمواجهة حالات العجز التي يمكن أن تحصل في حساب الارباح والخسائر[1]. أما المتبقي من الارباح فيجري تحويله إلى الموازنة العامة للحكومة الفرنسية كأرباح.

في ضمن التعديلات المهمة التي شهدها قانون البنك المركزي الفرنسي تلك التي حدثت عام 1993 والتي شملت معظم قوانين البنوك المركزية الأوربية إذ منح هذا التعديل استقلالية اكبر للبنك الفرنسي وحافظ المجلس العام على صلاحياته بتحديد حصة الدولة من الارباح ، وحددت نسبة الأموال المخصصة لحساب الاحتياطي بخمسة بالمئة من حساب الارباح والخسائر[2] ، وخارج هذا التقسيم يقع على المجلس العام استحصال موافقة وزير المالية والاقتصاد الفرنسي بكل ما يتعلق بتخصيص الارباح

---

(1) يتوقف هذا الاستقطاع عند بلوغ رصيد المبلغ المتجمع مساوياً لمتوسط نفقات البنك المركزي الفرنسي للسنوات الثلاث الماضية لبدء عملية الاحتساب .

(2) يتوقف هذا الاستقطاع عند تساوي المبلغ المتراكم وراس مال البنك المركزي .

للمزيد من التفاصيل انظر :

وهكذا يمكن القول بان مسالة توزيع الارباح تبقى في ضمن المسائل المهمة التي يتحكم بها القانون وعلى وفق المصالح العامة للدولة ، والتي أولاها المشرع أهمية خاصة ، لذلك فقد خضعت عملية توزيع الارباح إلى تحديد مسبق لأسس توزيعها مع خضوع ما يرد خارج هذا القانون إلى صلاحيات وموافقات السلطة المركزية (الدولة) .

من كل ما تقدم نقول أن البنوك المركزية نشان نشأة بسيطة ثم مع تطور النظام والتنظيم المصرفي وتطورت الأوراق النقدية بأشكالها المختلفة ، تطورت البنوك المركزية لتساير بذلك تزايد الحاجة إلى وظائفها ذات العلاقة بالسياسة النقدية والمالية للدولة . ومن دراسة تاريخ البنوك المركزية يتبين لنا أن هذه البنوك شهدت تطورات مهمة من ثلاث زوايا :

<u>الزاوية الأولى</u> تتعلق بالتطورات المهمة التي شهدتها وظائف البنوك المركزية فالبنوك المركزية العريقة نشأت في بادئ الأمر كبنوك تجارية ثم أضيفت وظيفة إصدار العملة وتقديم المشورة والخدمات المصرفية للحكومة . وعن هاتين الوظيفتين تفرعت الوظائف الأخرى[3].

وأصبحت وظائفها وأعمالها تختلف عن وظائف المصارف المتخصصة ، ثم تشعبت وظائف البنوك المركزية مع الانتشار الواسع لاستعمال الأوراق النقدية القابلة للتحويل[1]، لتغطي العديد من الأنشطة ولتمارس تأثيرها في النشاط الاقتصادي ، فقد تجمعت لديها احتياطيات

- د. غسان العياش / المصارف المركزية والدولة / مصدر سابق / ص112-113.

[3] محمد عبد العزيز عجيمة و د. صبحي تادريس قريعة ، النقود والبنوك والتجارة الخارجية ، مصدر سابق ، ص158 .

[1] د. غسان العياش ، المصرف المركزي والدولة ، مصدر سابق ، ص28 .

المؤسسات المصرفية وأصبحت البنوك المركزية بذلك ملجأً مهماً يلجأ إليها بقية المصارف للحصول على الأموال، كما سايرت وظائف البنوك المركزية مسالة النمو والتمويل لتصب عبر سياساتها في تحقيق النمو الاقتصادي والمحافظة على سلامة النظام المصرفي من جهة والوضع النقدي وتأثيره في المستوى الاقتصادي الكلي من جهة ثانية، وكان لهما ذلك من خلال مساهمة هذه البنوك في تحديد السياسات النقدية للدولة وعلاقتها ببقية السياسات النقدية .

أما الزاوية الثانية من تطور البنوك المركزية فتتعلق بالجوانب القانونية التي تحكم العلاقة بين الدولة والبنك المركزي ، إذ أن البنوك المركزية نشأت مملوكة من قبل المساهمين من القطاع الخاص ، وبسبب الأزمات الاقتصادية وحالات التضخم التي تعرضت لها اقتصادات البلدان الأوربية وغير الأوربية ، ومع التطورات التي شهدتها هذه العلاقة وتعمق دورها في الحياة الاقتصادية وتزايد حاجة الدولة لخدمات البنوك التجارية تم تحويل تبعية هذه البنوك من مؤسسات مصرفية خاصة إلى مؤسسات تملكها وتديرها الدولة بشكل كلي أو جزئي ، وهذا يعني انتقال مهمة رسم وتحديد السياسة النقدية لتكون ضمن مسؤولية الدولة ، في حين اقتصرت مهام البنوك المركزية على تطبيق ما يحدد لها من مهام وسياسة نقدية من قبل الدولة.

الزاوية الثالثة وضمن التطورات المهمة التي شهدتها هذه البنوك لاسيما بعد تفاقم المشاكل النقدية والتضخم القطرية والدولية ظهرت بوادر تطور جديدة تمثلت في الدعوة إلى الحد من تبعية البنوك المركزية للدولة وتمتعها بقدر من الاستقلالية يعطيها الحرية في اتخاذ القرارات الخاصة بالسياسة النقدية على المستوى الوطني على وفق متغيرات ومؤشرات

اقتصادية بعيدة عن تدخل الدولة ، من غيــر أن يعنــي ذلــك إهــدار المصلحة العامة ، وعلى أن تبقى هذه البنوك ضمن ملكية الدولة .

الفصل الثاني

البنوك المركزية

(Central Banks)

المبحث الأول : البنك المركزي ، المفهوم والنشأة والخصائص

Central Bank , Concept , Organization , and Specification

المبحث الثاني : وظائف البنك المركزي

The Central Bank Tasks

المبحث الثالث : ميزانية البنك المركزي

Central Bank Budget

المبحث الرابع : البنك المركزي وأدوات السياسة النقدية

Central Bank and Monetary Policy

المبحث الأول : البنك المركزي ، المفهوم والنشأة والخصائص:
Central Bank , Concept , Organization , and Specification

أولاً – مفهوم البنك المركزي (Central Bank consept)

هو مؤسسة نقدية حكومية تهيمن على النظام النقدي والمصرفي في البلد، ويقع على عاتقها مسؤولية اصدار العملة ومراقبة الجهاز المصرفي، وتوجيه الائتمان لزيادة النمو الاقتصادي والمحافظة على الاستقرار النقدي عن طريق توفير الكميات النقدية المناسبة داخل الاقتصاد وربطها بحاجات النشاط الاقتصادي .

ثانياً – منشأة البنك المركزي : Central Bank Organization

أن الجذور التاريخية للصيرفة المركزية تمتد إلى ما قبل منتصف القرن السابع عشر، عندما لوحظ انه في العديد من البلدان، اخذ احد المصارف يتولى تدريجياً مهمة اصدار الاوراق النقدية، والقيام بدور الوكيل المالي والصيرفي للحكومة، بعد أن كان حق اصدارها متروكاً لكل المصارف، وعلى هذا الاساس يسمى هذا المصرف في البداية بنك الاصدار (Bank of Issue) أو البنك الوطني (National Bank) و نجم عن تركز الاصدار في يد بنك واحد ، أن اصبحت مسألة تنظيم اصدار العملة ، وضمان تحويلها إلى ذهب أو فضة أو الاثنين معا اهم وظائفه الاساسية ، وبمرور الوقت و كنتيجة لتطور العمل المصرفي توسعت وظائفه و اغراضه لتتناول تنظيم الاصدار و الاشراف على الائتمان على حد سواء

و يمكن القول في هذا الصدد أن البنك السويدي المعروف باسم (Riks Bank) الذي انشيء عام 1656 و بنك انكلترا (Bank of England) عام 1694 يعدان من اوائل بنوك الاصدار في العالم كما يرجع لهما الفضل في تطوير فن الصيرفة المركزية (The Art of Central Banking) ثم بعد ذلك انشاء بنك فرنسا عام 1800 و بنك هولندا 1814 ، والبنك الوطني النمساوي 1817 والبنك الوطني البلجيكي 1850 ، و بنك روسيا 1860 و بنك المانيا 1875 ، و بنك اليابان 1882.

و من الملاحظ ان بنوك الإصدار في صورتها الاولى كانت بنوكا تجارية خاصة ، ثم منحتها الحكومات امتيازا لاحتكار العملة مع حقها في الاشراف عليها و سيرها طبقا لقواعد مرسومة كما حدث في هولندا عام 1814 ، والنمسا عام 1817 ، و انكلترا 1844 ، و فرنسا 1848 ، و روسيا 1860 واسبانيا 1873 ، واليابان 1882 و السويد 1897 ، و قد تمخض عن هذا الامتياز ان تميزت بنوك الاصدار عن غيرها من البنوك الاخرى ، و بمرور الزمن وبعد ان كسبت بنوك الاصدار احترام البنوك الاخرى وشاع استعمال الاورّاق النقدية من قبلها و توليها الوكيل المالي للدولة ، توسعت اختصاصاتها لتشمل ليس الاصدار فقط بل ايضا المحافظة على احتياطيات البلد من الذهب كما وجدت المصارف التجارية ان من المناسب لها ان تحتفظ لدى بنك الاصدار بحساب خاص تودع في أرصدتها النقدية (احتياطاتها النقدية) لتسوية حساباتها ، و بذلك اصبح بنك الاصدار يقوم بوظيفة الامين أو الحارس (Custodian) لأحتياطيات المصارف التجارية ، و من هذه الوظيفة تفرعت وظائف اخرى اهمها اعتباره كملجأ أو كمقرض اخير (Lender of Last Resort

) تلجأ اليه المصارف التجارية للتزويد بالسيولة كلما كانت هنالك ضرورة لذلك وفي نهاية القرن التاسع عشر انشأت العديد من بنوك الاصدار في بلدان العالم مثل البرتغال و رومانيا و بلغاريا و تركيا والعراق و مصر و الجزائر ، و جميع هذه البنوك ، احتكرت الاصدار منذ انشائها و السبب في منح امتياز اصدار الاوراق النقدية الى بنك واحد ان توحيد الاصدار يسهل اشراف الدولة عليه و يزيل حالة الافراط في الاصدار التي تنشأ عن تعددية جهة الاصدار .

ثالثا: خصائص البنوك المركزية Central Bank Specification

يمكن تحديد اهم الخصائص التي تتميز بها البنوك المركزية و كما يأتي :

1- تعد البنوك المركزية مؤسسات نقدية ذات ملكية عامة ، فالدولة هي التي تتولى ادارتها و الاشراف عليها من خلال القوانين التي تقرها، و التي تحدد بموجبها اغراضها وواجباتها ، و ما دامت هذه البنوك تعد احدى اجهزة الحكومة فان قراراتها يجب ان تكون متناسقة مع السياسة الاقتصادية العامة للبلد .

2- يعد البنك المركزي ممثلا للسلطة النقدية التي تدير النظام النقدي و تشرف على سير العمل المصرفي و النشاط الائتماني و التحكم في عرض النقد المالي بما يحقق المحافظة على القيمة الداخلية و الخارجية للنقد الوطني و تعزيز الانتاج و الاستخدام و تحقيق التوازن في المدفوعات الخارجية للبلد . كما ان البنك المركزي يمتلك من الادوات التي تمكنه من فرض سيطرته على المصارف التجارية و جعلها تستجيب للسياسة النقدية التي ترغب بتنفيذها .

3- تمثل البنوك المركزية مؤسسات لا تعمل من اجل تعظيم الربح و انما وجدت بهدف تحقيق الصالح العام للدولة .

4- تركز البنوك المركزية جل اعمالها مع مؤسسات الحكومة والخزينة العامة والمؤسسات المصرفية الاخرى و نادرا ما تتعامل مع الافراد كما هو الحال بالنسبة للبنك الوطني البلجيكي و بنك ايطاليا.

5- يمثل البنك المركزي المؤسسة الوحيدة في البلاد التي تحتكر اصدار العملة.

6- يوجد في كل بلد بنك مركزي واحد باستثناء الولايات المتحدة الامريكية , حيث يوجد فيها (12) مؤسسة للاصدار النقدي خاضعة لسلطة نقدية مركزية ممثلة بمجلس الاحتياط الفدرالي (Federal Reserve Board) الذي يحدد السياسة النقدية للبلد, والتي تلتزم بتنفيذها جميع بنوك الاصدار .

المبحث الثاني : وظائف البنك المركزي

Central Bank Functions

تقسم وظائف البنك المركزي الى اربعة وظائف رئيسية هي كما يأتي:

اولاً : وظيفة الاصدار النقدي (Monetary Issue)

يعد البنك المركزي الجهة الوحيدة المخولة من قبل الحكومة بحق اصدار العملة الوطنية المتداولة ، و هذه المهمة أو الوظيفة تقتصر عليه دون غيره من المؤسسات المالية و المصرفية الاخرى . و تعد هذه

الوظيفة من اولى الوظائف التي تكفل بها البنك المركزي ، و ارتبطت بمبررات تأسيسه بوصفه بنكاً للاصدار من الناحية التاريخية تمييزاً له عن بقية المصارف و المؤسسات المالية الاخرى التي تزاول العمل المصرفي و الائتماني .

و تخضع البنوك كما كان في السابق لقيود قانونية و تشريعية تحدد و تنظم قدراته و إمكانياته في اصدار العملة ، و هذه القيود المفروضة على حرية البنوك المركزية في الاصدار النقدي ترتبط اساسا بـ (مكونات غطاء العملة) من حيث نوعية وحجم أو مقدار هذه المكونات فعندما كانت النظم النقدية تستند على قاعدة الذهب ، كانت التشريعات الحكومية تلزم البنوك المركزية بالاحتفاظ برصيد ذهبي يتناسب و كمية الاصدار من العملة بهدف مواجهة طلبات تحويل العملة الى ما يساويها أو ما يعادلها من الذهب بحسب شروط قاعدة الذهب النافذة آنذاك .

و عندما تم التخلي عن قاعدة الذهب والتحول الى قاعدة النقود الورقية الالزامة ، اصبح غطاء العملة لا يقتصر في مكوناته على الذهب لوحده ، و انما اصبح الغطاء الفعلي للعملة الوطنية مرتبطا و متحددا اساسا بدرجة تطور و تنوع النشاط الاقتصادي و القدرة الانتاجية للبلد ، والتي تنعكس في ميزان مدفوعاته و اصبح غطاء العملة في ظل قاعدة النقود الورقية الالزامية السائدة الان ، متنوعا من حيث الاموال المكونة له منها ، السندات الحكومية و الاوراق التجارية و انواع من العملات الدولية الرئيسية فضلا عن نسبة معينة من الرصيد الذهبي .

و من الضروري الاشارة هنا ، ان عملية الاصدار النقدي من قبل البنك المركزي يجب ان تراعي الاهداف الاقتصادية العامة التي تسعى

الدولة الى تحقيقها و في مقدمة هذه الاهداف تحقيق قدر مناسب و مقبول من الاستقرار النقدي و النمو الاقتصادي كاهداف اساسية تسعى اليها السياسة النقدية مما يعني في الوقت ذاته تجنب الضغوط التضخمية من جهة و توفير قدر مناسب من الرواج الاقتصادي من جهة اخرى .

ثانيا: وظيفة الرقابة على الائتمان المصرفي

(Surveillance on Bank Credit)

يعتمد البنك المركزي في تطبيقه لهذه الوظيفة على مجموعة من الاجراءات و التدابير الهادفة الى تنظيم نشاط الجهاز المصرفي ، و توجيهه الوجهة المناسبة و السليمة عن طريق فرض رقابته على عمليات الاقراض و الاستثمار المصرفي التي تنعكس بدورها على حجم أو كمية وسائل الدفع المتاحة في المجتمع و اجمالي السيولة المحلية في البلد بهدف تحقيق الاستقرار النقدي و الذي ينعكس في المحافظة على قيمة العملة الوطنية داخليا و خارجيا و هذا الاستقرار يمثل هدفا اساسيا يسعى اليه البنك المركزي أو السلطة النقدية .

ان وظيفة الرقابة على الائتمان المصرفي تتحقق من خلال استخدام البنك المركزي مجموعة من الادوات و الوسائل و هي في الوقت ذاته ادوات السياسة النقدية ، و يكون الغرض من استخدام هذه الادوات ، التأثير في كمية و نوعية الائتمان المصرفي أو بمعنى اخر التأثير في حجم واتجاه الائتمان المقدم الى القطاعات الاقتصادية المختلفة على اساس ، ان هذا التأثير سيترك اثره في عرض النقد ، خاصة و ان المصارف التجارية لها دور مهم في تكوين مقدار عرض النقد ، لمالها من قدرة على

التوسع أو الانكماش في منح وقبول القروض الائتمانية ، و هذا التأثير في مكونات و حجم عرض النقد يترك اثاره على المستوى العام للاسعار ثم في النهاية يترك آثاره على قيمة العملة الوطنية التي يسعى البنك المركزي الى تحقيق الاستقرار النسبي في قيمتها ليسهم في الوقت ذاته في تحقيق معدلات مناسبة من النمو الاقتصادي .

ثالثا : وظيفة البنك المركزي بنك الحكومة و مستشارها المالي

(Central Bank Government Bank)

مارست البنوك المركزية مسؤولية كونها بنك الحكومة ومستشارها المالي منذ حصولها على امتياز حق اصدار العملة الوطنية واخذت الحكومات تحتفظ بحساباتها لدى بنوكها المركزية ، و تقوم الاخيرة بتنظيم مدفوعاتها و تقديم السلف و القروض قصيرة الآجل ، اثناء العجز الموسمي او المؤقت الذي يطرأ على الميزانيات السنوية ، و عند الحاجة الى القروض الاستثنائية كما تقوم البنوك المركزية باصدار القروض الحكومية العامة (اصدار السندات)، و تولي خدماتها، فضلا عن قيام البنك المركزي بالرقابة على الصرف الاجنبي و ادارة الاحتياطيات المالية الحكومية و تنظيمها و تقديم المشورة عند عقد القروض الحكومية الداخلية منها و الخارجية ، لهذا فهو يمارس وظيفة بنك الحكومة و وكيلها و مستشارها المالي .

وفي ضوء ما تقدم يمكن تحديد المهام التي يتولالها البنك المركزي باعتباره بنك الحكومة ومستشارها المالي وكما يأتي :

1- توفير العملة الوطنية بالكميات المناسبة للحكومة بهدف تمكينها من تمويل انفاقاتها الجارية والاستثمارية .

2- منح القروض قصيرة الاجل للحكومة لتمكينها من مواجهة العجز في ميزانيتها خاصة في الفترات التي تزداد فيها النفقات الحكومية مقابل تآخر جباية بعض الايرادات الحكومية (الرسوم الضرائب) ، على ان تعيد الحكومة هذه المبالغ المقترضة في آجالها المحدد ة .

3- تقديم القروض متوسطة وطويلة الاجل الى الحكومة عن طريق اصدار السندات الحكومة ،وتولي مهمة ادارة هذه القروض من خلال قيام البنك المركزي كمستثمر في السندات الحكومية , أي مشتري لها .

4- منح القروض للمؤسسات و الهيئات الحكومية من اجل تمكينها من تمويل نفقاتها الانتاجية وخاصة في فترات الازمات الاقتصادية .

5- ادارة الدين الحكومي العام الداخلي و الخارجي نيابة عن الحكومة، و يتمثل الدين الداخلي في حوالات الخزينة و السندات الحكومية وتتم هذه الخدمة من خلال قيام البنك المركزي ببيع هذه الادوات في الاسواق النقدية و الاسواق المالية، و وفق ضوابط وشروط محددة تكون في مقدمتها مدى استيعاب هذه الاسواق لحجم القروض الحكومية .

6- اما ادارة البنك المركزي للدين الخارجي أي تسوية ديون الحكومة مع الاطراف الدولية سواء اكانت دول ام هيئات من خلال تحمل اعباء خدمة هذه الديون (أي سداد اقساط الدين مع الفوائد المترتبة عليه) نيابة عن الحكومة و بدون اية عمولة .

7- ادارة الاحتياطيات النقدية و المالية الحكومية .اذ يتولى البنك المركزي ادارة و رقابة كافة الموجودات الحكومية من ذهب و

عملات دولية و تسوية المبادلات الخارجية على اساس السعار الصرف المحددة بين العملة الوطنية و العملات الدولية .

8- تقديم المشورة المالية و المصرفية للحكومة و ابداء الراي حول الاجراءات و التدابير المتخذة من قبل الحكومة في المجالات و السياسات الاقتصادية المختلفة و في مقدمتها السياستان النقدية و المالية .

رابعا: وظيفة البنك المركزي بنك البنوك و الملجأ الاخير للاقراض
(Central Bank Lender of Last resort)

يتمتع البنك المركزي بمنزلة بنك البنوك من خلال قيامه بتقديم القروض و التسهيلات المصرفية لمؤسسات الجهاز المصرفي و للحكومة ايضا خاصة في اثناء الازمات الاقتصادية ، و عند اقتضاء الحاجة الى مثل هذه القروض بصفته المقرض الاخير للجهاز المصرفي ، أو كما جرت العادة على تسميته بـ (الملجأ الاخير للاقراض) (The Lender of Last Resort) كما ان الحكومة و بقية المصارف تعتمد عليه في الاحتفاظ بارصدتها و احتياطياتها النقدية لديه ، فضلا عن تكليفه بتسوية الحسابات المختلفة بين الجهاز المصرفي عن طريق اسلوب (المقاصة). ففيما يتعلق بكونه مجمع لأحتياطيات المصارف , فيلاحظ بانه قد تولى هذه المهمة تاريخيا عندما كانت عوامل اليسر و الملاءمة تحفز المصارف التجارية على ايداع فائض احتياطياتها النقدية لدى بنك الاصدار (البنك المركزي فيما بعد) ، و بصفة خاصة عندما كان يتولى مهمة تسوية الحسابات فيما بين اطراف الجهاز المصرفي . و لقد ترتب على ايداع الاحتياطيات النقدية الفائضة عن حاجة المصارف لدى البنك المركزي

تجميع هذه الارصدة في مجمع واحد (البنك المركزي) ووضعها تحت تصرف المصارف بمجموعها بهدف سد حاجة كل واحد منها من الارصدة النقدية و بحسب تقدير البنك المركزي لهذه الحاجة على ان لا تتعارض تلبيته لهذه الحاجات مع اهداف وظيفته السابقة الذكر كرقيب على الائتمان المصرفي .

ان تجميع هذه الاحتياطيات لدى البنك المركزي تؤمن سيولة الجهاز المصرفي من خلال تحويل الفائض الى وحدات العجز ، ولقد تحول الامر فيما بعد الى قيام المصارف التجارية بحكم القانون أو الاعراف المصرفية السائدة الى ايداع نسبة من ودائعها لدى البنك المركزي والمعروفة بنسبة الاحتياطي النقدي القانوني (Required legal Reserve)

و قد اصبحت هذه النسبة اداة من ادوات البنك المركزي في فرض رقابته المصرفية و الائتمانية على نشاط المصارف التجارية .

اما عن مهمته الاخرى كمقرض اخير للجهاز المصرفي و الائتماني من خلال تقديمه للقروض و التسهيلات المصرفية التجارية التي تتطلب منه ذلك , سواء كانت تلبيته لحاجتها عن طريق تقديم القروض المباشرة أو غير المباشرة ، مثل اعادة خصم الاوراق المالية المقدمة اليه من قبل هذه المصارف، أو قيامه بعمليات السوق المفتوحة ، بهدف المحافظة على سيولة النظام الائتماني أو الجهاز المصرفي ، كما قد يذهب البنك المركزي في تحقيق ذلك الى التعامل مباشرة مع الافراد والمشروعات .

اما عن اسلوب (المقاصة) الذي يقوم البنك المركزي ، فهي تعني تسوية حسابات المصارف بواسطة القيود الدفترية ، بعد تصفية الصكوك المسحوبة على كل مصرف من هذه المصارف ، مع قيمة الصكوك

الصادرة لصالحه على المصارف الاخرى , بحيث يظهر في نهاية عملية المقاصة صافي رصيد كل مصرف بالمبالغ الدائن أو المدين الى بقية المصارف الاخرى , وان اجراءات المقاصة التي تتم في غرفة المقاصة (Clearing House) داخل البنك المركزي تساعد على تسوية المدفوعات بين اطراف الجهاز المصرفي دون الحاجة الى استعمال النقود لهذه الاغراض , مما قد يوفر قدرا من العملة المتداولة لغرض تسوية العمليات المصرفية , لهذا فان البنك المركزي يحتل مكانة بنك البنوك بحكم الخدمات والمسؤوليات التي يتولاها والتسهيلات التي يقدمها لبقية اطراف الجهاز المصرفي .

المبحث الثالث : ميزانية البنك المركزي

Central Bank Budget

تتكون ميزانية البنك المركزي شأنها شأن ميزانية المصرف التجاري من جانبين :

الجانب الاول : الموجودات أو الاصول (Assets) , ويضم حقوق البنك المركزي على العالم الخارجي والقطاع الحكومي والمؤسسات المصرفية وتمثل الموجودات استخدامات اموال البنك .

الجانب الثاني : المطلوبات أو الخصوم (Liabilities) فيحتوي على حقوق الدائنين تجاه موجودات البنك ، وتمثل المطلوبات مصادر اموال البنك .ويمكن تصوير ميزانية البنك المركزي في الجدول الافتراضي الاتي:

ويوضح الجدول (1) البنود التي يتضمنها جانبي الميزانية (الموجودات و المطلوبات) والتي يمكن التطرق لها وكما يأتي:

الجدول (1)

ميزانية البنك المركزي

المبالغ	المطلوبات	المبالغ	الموجودات
xxx			
xxx			
xxx			
xxx			
xxx			
xxx			
xxx			
xxx			

1- الاحتياطي النقدي

- عملة في التداول
- ودائع المصارف التجارية
- ودائع المؤسسات الاخرى

2- الودائع الحكومية

3- المطلوبات الاجنبية

4- حسابات رأس المال

- رأس المال المدفوع

- الاحتياطيات

5- المطلوبات الاخرى xxx

xxx

xxx

xxx

xxx

xxx

xxx

xxx

1-الموجودات الاجنبية

2- حقوق على الحكومة

- قروض وسلف

- سندات الحكومة واذونات الخزينة

3- حقوق على المصارف التجارية

4- حقوق على المؤسسات الاخرى

5- موجودات اخرى

- صكوك قيد التحصيل

- اثاث وسيارات ومعدات

- و غيرها من الموجودات

xxx مجموع المطلوبات xxx مجموع الموجودات

اولا: جانب المطلوبات أو (الخصوم) (Liabilities)

ويتكون من الفقرات آلاتية :

1- الاحتياطي النقدي (Money Reserve)

يمثل الاحتياطي النقدي أو النقد الاحتياطي القاعدة النقدية أو (الاساس النقدي) (Monetary Base) أو ما يطلق ايضا بالنقود ذات القوة العالية (High Power Money) ويتكون من العملة المصدرة (الاوراق النقدية ، والمسكوكات المساعدة) خارج الجهاز المصرفي مضافا اليها احتياطيات البنوك النقدية : أي ان :

النقد الاحتياطي = الاساس النقدي = العملة في التداول + احتياطيات البنوك النقدية ، ويستطيع البنك المركزي من خلال الاحتياطي النقدي التحكم في سيولة المصارف التجارية وقابليتها الاقراضية .وبالتالي في مقدارها على تغيير عرض النقد .

2- الودائع الحكومية (Government Deposit)

ان طبيعة عمل البنك المركزي تتحدد بصورة رئيسية مع الحكومة والخزينة العامة والمؤسسات المصرفية الاخرى ، ونادرا ما تتعامل مع القطاع الخاص ، لهذا فانه لا يقبل ودائع الافراد والمشروعات الخاصة ، والبنك المركزي بصفته الوكيل المالي للحكومة يعهد اليه حفظ حسابات الحكومة ودوائرها وقبول اموالها النقدية في الحسابات الجارية لديه .

3- المطلوبات الاجنبية (Foreign Liabilities)

وتشتمل على التزامات البنك المركزي تجاه العالم الخارجي ، واهم فقراتها هي :

أ- المخصص من حقوق السحب الخاصة .

ب-حساب صندوق النقد الدولي أو (استخدام موارده) .

ج- ارصدة اتفاقيات الدفع الثنائية .

4- حسابات راس المال (Capital Accounts)

وتتضمن هذه الفقرة الموارد الذاتية للبنك المركزي ، وتشتمل على رأس المال المدفوع والاحتياطيات , والبنك المركزي شأنه شأن المصارف التجارية ، لا يعتمد على رؤوس امواله الخاصة في تأدية عملياته النقدية والمالية ، فالقسم الاكبر من موارده يستمدها من موارد خارجية .

5- المطلوبات الاخرى (Other Liabilities)

وتحتوي هذه الفقرة على المطلوبات الاخرى غير المصنفة في البنود اعلاه مثل الحسابات المعلقة .

ثانيا : جانب الموجودات أو (الأصول) (Assets)

يشير جانب الموجودات الى استثمارات اموال البنك المركزي ويتضمن الفقرات آلاتية:

الموجودات الاجنبية (Foreign Assets)

تتألف هذه الفقرات من الاتي :

أ- ارصدة نقدية تحتفظ بها السلطات النقدية .

ب-عملات اجنبية قابلة للتحويل .

ج- ارصدة أو ودائع لدى المصارف الاجنبية .

د- حقوق السحب الخاصة .

ه- المركز الاحتياطي لدى الصندوق النقد الدولي .

و- الاستثمارات الاجنبية .

2- الحقوق على الحكومة (Claims on Government)

وتتضمن هذه الفقرة اقتراض الحكومة من البنك المركزي لتغطية إنفاقاتها سواء أكان بطريقة مباشرة كمنح السلف النقدية ، أم عن طريق شراء السندات الحكومية وأذونات الخزينة العامة .

3- الحقوق على المصارف التجارية (Claims on Commercial (Banks

وتتمثل بالقروض المقدمة من قبل البنك المركزي الى المصارف التجارية، سواء بصورة مباشرة كمنح السلف والقروض النقدية ، أم عن طريق اعادة خصم اصولها المالية كالموجودات المالية الحكومية والاوراق التجارية .

4- الحقوق على المؤسسات المالية الاخرى

(Claims on Other Financial Institution)

وتشتمل على الائتمان المقدم من قبل البنك المركزي الى المصارف المتخصصة، ومصارف الاستثمار، ومصارف الادخار، والمصارف الاسلامية وغيرها من المؤسسات المالية الوسيطة.

5- الموجودات الاخرى (Other Assets)

وتتألف من بقية الموجودات التي لم تدرج في الفقرات اعلاه ، مثل الموجودات الثابتة والصكوك قيد التحصيل .

المبحث الرابع: البنك المركزي و ادوات السياسة النقدية

(Central Bank and Manetery Policy)

يستخدم البنك المركزي وسائله النقدية والائتمانية لتحقيق رقابته وسيطرته على الائتمان المصرفي كمهمة اساسية يتولاها دون غيره من مؤسسات الجهاز المصرفي بهدف زيادة النمو والتنمية الاقتصادية .

ويمكن تقسيم الرقابة المصرفية والائتمانية للبنك المركزي في ثلاث مجالات ، وفقا للاساليب والسياسات التي تستخدمها تبعا لطبيعة النظام الاقتصادي المتبع ، ودرجة تطوره الاقتصادي وهذه المجالات هي كما يأتي :

اولا: الرقابة الكمية على الائتمان المصرفي

(Quantity Control On Bank Credit)

ان الهدف من استخدام ادوات الرقابة الكمية يتحدد في التاثير على حجم الائتمان المصرفي ، والذي ينعكس بدوره على مستوى النشاط الاقتصادي، ولما كان الحجم الكلي للائتمان يتوقف على عاملين هما :

1- حجم الاحتياطيات النقدية المتوافرة لدى المصارف .

2- نسبة الاحتياطي النقدي القانوني تجاه الودائع التي تحتفظ بها المصارف .

فاذا استطاع البنك المركزي من التأثير على هذين الجانبين ، فانه سيكون قادرا على فرض رقابته على نشاط المصارف التجارية في تكوين الائتمان ، ويمكن تناول اهم وسائل ألبنك المركزي في مجال الرقابة الكمية على الائتمان المصرفي في ثلاث وسائل كمية هي :

أ- سياسة سعر الخصم (Discounting Prices Policy)

يعد سعر الخصم أو كما يسمى سعر اعادة الخصم , بمثابة سعر الفائدة الذي يتقاضاه البنك المركزي من المصارف التجارية مقابل اعادة خصمه لما يقدم اليه من كمبيالات ، كذلك يحصل البنك المركزي على سعر الخصم عند تقديمه قروض وسلف مضمونة بمثل هذه الاوراق الى المصارف التجارية .

وتعلن البنوك المركزية عن الاسعار المستعدة لأعادة الخصم بموجبها من وقت لآخر ، وبحسب ما تقتضيه تقديرات هذه البنوك المتناسبة مع سيطرتها وتوجيهها للنشاط الائتماني والمصرفي ، وفيما اذا كان يحتاج للمزيد من التنشيط أو التقييد .

وتسلك سياسة سعر الخصم الهادفة الى تأثير على اجمالي الاحتياطيات النقدية المتوافرة لدى الجهاز المصرفي في اتجاهين هما :

1- تحديد الشروط الواجب توافرها في الاوراق التي يقبل البنك المركزي خصمها أو يسمح بالإقراض بضمانها للمصارف التجارية مع امكانية تعديل هذه الشروط بين فترة واخرى بحسب الاحوال المصرفية والائتمانية التي تقتضي ذلك .

2- تعديل الكلفة أو النفقة التي تتحملها المصارف عن طريق تغيير سعر الخصم .

وبما أن التغيير في كلفة الاقتراض من البنك المركزي للمصارف التجارية يؤدي إلى تغيير مقابل في اسعار الفائدة التي تتقاضاها المصارف عن قروضها للافراد المشروعات ، لذلك يترتب على تغيير في اسعار الفائدة في السوق بوجه عام بما ينتج عنه التأثير في حجم الائتمان المصرفي .

فعلى سبيل المثال لو اراد البنك المركزي احداث انكماش وتقليص حجم الائتمان المصرفي ، فيمكنه رفع سعر الخصم مما يؤدي إلى ارتفاع اسعار الفائدة على القروض وخاصة للأجل القصير ، فينخفض نتيجة لذلك الطلب على الاقتراض من المصارف أو تحديد القروض السابقة بالنظر لارتفاع كلفتها ، فينخفض الائتمان المصرفي , والعكس صحيح أيضا ، ألا انه من الملاحظ وفي اغلب الاحيان أن تأثير خفض سعر الخصم غير فعال تماما في اثناء الازمات الاقتصادية ، وخاصة عندما تتوافر احتياطيات نقدية كبيرة لدى المصارف التجارية تبقى عاطلة ويصعب استثمارها واقراضها لانخفاض الطلب عليها في السوق مما يترتب على ذلك عمليا عدم لجوء المصارف التجارية الى البنك المركزي للاقتراض منه أو لخصم الاوراق المالية لديه ، مما يفقد البنك المركزي استخدام أداة سعر الخصم للتأثير على حجم الائتمان المصرفي، ألا انه يبقى لسياسة سعر الخصم تأثير على المصارف التجارية، ويمثل مؤشرا لاتباع هذه المصارف اتجاها انكماشيا أو توسيعا في نشاطها الائتماني واستثمارها المصرفي .

كما أن سياسة سعر الخصم تستوجب وجود سوق نقدية متطورة يكون فيها التعامل نشطا بالاوراق التجارية وبقية ادوات الائتمان المصرفي قصيرة

الآجل ، ومثل هذه السوق لا تتوفر عادة في البلدان النامية لهذا فان وسيلة سعر الخصم ذات اهمية متواضعة في البلدان النامية .

ب- عمليات السوق المفتوحة (Open Market Operations)

ويقصد بعمليات السوق المفتوحة قيام البنك المركزي ببيع وشراء الاوراق المالية الحكومية من تلقاء نفسه في السوق المالي والنقدي لهذا يحتفظ البنك المركزي ، بمحفظة تضم السندات الحكومية ذات الآجال المتفاوتة وتسمى عادة هذه المحفظة بالمحفظة الاستثمارية .

ويعود سبب دخول البنك المركزي بائعا ومشتريا للسندات والاوراق المالية والنقدية المتوسطة والطويلة والقصيرة الآجل في السوق المالي والسوق النقدي ، إلى محاولته للتأثير على النشاط الاقتصادي ، من خلال التأثير على قدرة المصارف والافراد في التوسع أو التقليص لحجم نشاطهم الائتماني والاستثماري .

فعندما يبيع البنك المركزي السندات في السوق ، فانه يقصد من ذلك تخفيض حجم الارصدة النقدية الموجودة لدى المصارف التجارية والافراد ويزيد بنفس الوقت من حجم ارصدته النقدية باعتبار أن المشترين للسندات سيدفعون ثمنها نقدا أو بصكوك إلى البنك المركزي ، وهو بهذا الاجراء يقلص من حجم عرض النقد ومن السيولة المحلية الاجمالية للاقتصاد الوطني .

أما عندما يقوم البنك المركزي بشراء السندات الحكومية من السوق المالي ، فانه بذلك يزيد من حجم الارصدة النقدية لدى المصارف التجارية والافراد , اذ يقوم البنك المركزي بدفع ثمن هذه السندات للبائعين نقدا أو بصكوك مصرفية ، وهو بهذا الاجراء يضيف إلى عرض النقد وإلى

اجمالي السيولة المحلية للاقتصاد الوطني , فمثلا أن دخول البنك المركزي للسوق المالي بائعا أو مشتريا للسندات يهدف إلى تقييد أو تنشيط الوضع .

الاقتصادي ، و أن كانت فعالية سياسة عمليات السوق المفتوحة غالبا ما تكون متواضعة الفعالية في حالات الازمات الاقتصادية ، لأن المصارف التجارية لا تقوم بالضرورة باستثمار مواردها وارصدتها النقدية المتاحة لديها في اثناء الانكماش الاقتصادي ، كما انها لا تندفع في شراء السندات الحكومية من البنك المركزي في اثناء حالات التضخم الاقتصادي ، فضلا عن أن الافراد سينطبق عليهم ما ينطبق على استثمارات المصارف التجارية في اثناء الازمات الاقتصادية , خاصة وأن عامل التوقعات يكون من العوامل المهمة في تقرير نوع استثماراتهم وتحديد الارباح المتوقعة في المستقبل .

هذا وأن سياسة عمليات السوق المفتوحة تؤثر ايضا على اسعار الفائدة للسندات التي يبيعها البنك المركزي أو يشتريها من السوق المالي وهذا التأثير بدوره يرتبط بعنصر التوقعات في الاستثمار لهذا النوع من الاوراق المالية .

كما يظهر تواضع فعالية سياسة عمليات السوق المفتوحة بدرجة اكبر في البلدان النامية التي ما زالت تفتقد الاسواق المالية والنقدية المتطورة ، وما موجود من اسواق مالية ونقدية فيها ما زال متسما بالمحدودية في نشاطه وضيق تداول الاوراق المالية الخاصة بهذه السوق .

جـ - تعديل نسبة الاحتياطي النقدي القانوني

(Required Legal Reserve Ratio)

تتأثر قدرة المصارف التجارية في منحها للائتمان بنسبة الاحتياطي النقدي القانوني الذي يقررها البنك المركزي ، ويلزم بها المصارف التجارية باستقطاع جزء من ودائعها كاحتياطيات نقدية تودع لدى البنك المركزي ، لذلك يمكن للبنك المركزي استخدام هذه الوسيلة للتأثير على حجم وكمية الائتمان المصرفي الذي تمنحه المصارف التجارية .

ويكون هذا التأثير بتوسع أو تقييد حجم الائتمان المصرفي وبحسب مقتضيات الوضع الاقتصادي السائد ، إذ يعمد البنك المركزي عادة إلى زيادة نسبة الاحتياطي النقدي القانوني في اثناء فترات التضخم ، وعلى العكس تماما يعمد البنك المركزي إلى تخفيض هذه النسبة في اثناء الكساد الاقتصادي بهدف تشجيع المصارف التجارية على التوسع في منح الائتمان المصرفي خاصة ، وأن العلاقة عكسية بين توليد الودائع من قبل المصارف التجارية من جهة ونسبة الاحتياطي النقدي القانوني من جهة اخرى .

أن تغيير نسبة الاحتياطي النقدي القانوني بالزيادة أو النقصان يعتبر من الوسائل الكمية الفعالة في الرقابة على الائتمان المصرفي وتحديد حجمه وخاصة في البلدان النامية فضلا عن أن هذه السياسة الخاصة بتغيير نسبة الاحتياطي النقدية القانوني يمكنها أن تؤثر على حجم السيولة لدى المصارف وتضمن بنفس حقوق المودعين .

ثانيا: الرقابة النوعية على الائتمان المصرفي

(Qualitative Control On Bank Credit)

يقصد بالرقابة النوعية أو الكيفية على اوجه استخدام الائتمان المصرفي وبصرف النظر عن كميته أو حجمه ، اذ أن هذه الرقابة تنصب على الاتجاهات والمسارات التي توزع فيها المصارف التجارية مواردها النقدية بصيغة قروض واستثمارات مصرفية مختلفة .

ويعود سبب الاعتماد على الرقابة النوعية تلافي العيوب والنواقص التي يمكن أن تنشا عن استخدام ادوات الرقابة الكمية ، لذلك فان فعالية الرقابة النوعية يمكن أن تعضد وتسند الرقابة الكمية , كما انها أن توفر الموارد اللازمة لتنشيط قطاع اقتصادي بقدر معين يفوق بقية القطاعات الاخرى عن طريق اتباع سياسة تمييزية باسعار الفائدة من قبل البنك المركزي .

وللرقابة النوعية وسائل متعددة تشترك جميعها في التأثير على استعمالات الائتمان المصرفي مثل وسيلة اسعار الفائدة التمييزية التي تمثل تحديدا لاسعار الفائدة على القروض بشكل يختلف عن قروض قطاع اقتصادي معين لآخر والهدف من ذلك تقليص حجم القروض الموجهة لبعض القطاعات وخاصة القطاعات غير الانتاجية أو السلعية وبالمقابل تنشيط القطاعات الانتاجية عن طريق القروض المقدمة لها بكلفة اقل من غيرها .

كما يمكن أن يعمد البنك المركزي إلى اشتراط موافقته على القروض التي تقدمها المصارف التجارية لبعض القطاعات والتي يتجاوز مبلغها مقدارا معينا يحدده البنك المركزي ، أو أن يقدر ايضا بعض

المجالات التي ينبغي تجنب الاستثمار فيها من قبل المصارف التجارية ، أو تعيين الحد الاقصى لبعض انواع هذه القروض .

كما يقوم البنك المركزي بتحديد الحد الاعلى لاسعار الفائدة على الودائع التي لا يمكن بموجبها للمصارف التجارية تجاوزه ، ويكون مثل هذا الاجراء مرتبطا بطبيعة الوضع الاقتصادي السائد فيما اذا كان يعاني من الكساد أو التضخم ، لهذا فان استخدام البنك المركزي لوسائل الرقابة الكمية والنوعية تكون متمثلة في التقييد أو التوسع في حجم الائتمان المصرفي ووجهته الموجه اليها وبما يتناسب و تحسين الوضع الاقتصادي ورفع معدلات نمو الناتج القومي للبلد .

ثالثا: الرقابة المباشرة على الائتمان (Direct Control On Credit)

ويقصد بالنوع الثالث من انواع الرقابة التي يقوم بها البنك المركزي المتمثلة في رقابته المباشرة هو فرض تأثيره الادبي على الجهاز المصرفي بهدف تعزيز وسائل رقابته الكمية والنوعية ، كما يمكن أن تكون رقابته المباشرة بديلا لرقابته الكمية والنوعية ، اذ تعذر عليه استخدام ادوات الرقابتين الكمّية والنوعية بصورة فعالة .

وتنحصر اهمية تأثير البنك المركزي على المصارف التجارية في امكانية اقناعها بسياسته المنسجمة مع اهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، متبعا بذلك اسلوب التوجيه والنصح وابداء الرأي والمشورة ، وبعد ذلك يمكن ان يعمد الى اصدار التعليمات والتشريعات القانونية التي يمكنه من تنفيذ سياسته من خلال التزام المصارف التجارية بها وتنفيذها مثل تحديده لنسبة الاحتياطي النقدي لأجمالي رأس المال و اجمالي

الاصول للمصارف التجارية أو تحديده الى الحد الاقصى المعدل الزيادة في قروض المصارف التجارية ، واستثماراتها في فترة زمنية معينة .

وتعد تلك من اهم ادوات الرقابة المباشرة على الائتمان المصرفي من حيث فعاليتها في التأثير على النشاط الائتماني والمصرفي وخاصة في البلدان النامية ، ويعود سبب فعالية التأثير على المصارف التجارية الى المكانة المصرفية والنقدية التي يحتلها البنك المركزي تجاه مؤسسات الجهاز المصرفي في كونه بنك البنوك والملجأ الاخير للاقراض ، كذلك كونه بنك الحكومة ومستشارها المالي ، لهذا فان المصارف التجارية تاخذ توجيهاته وتعليماته بنظر الاعتبار في معظم الاحيان .

وفي ضوء ما تقدم يتضح ان البنك المركزي يعمد الى اتباع اكثر من وسيلة سواء اكانت كمية أو نوعية أو مباشرة بهدف تحقيق اغراض سياسته النقدية ، التي تمثل اهدافا اساسية تضعها الدولة في حساباتها لتحسين وتطوير الوضع الاقتصادي ، واضعة في نظر الاعتبار تناسق وتلائم اهداف السياسة المالية ، لان تعارض السياستين النقدية والمالية خصوصا سيترتب عليه فشل الجهود المبذولة لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة عموما واهداف السياستين النقدية والمالية خصوصا .

الفصل الثالث

(العلاقة المالية بين البنك المركزي والحكومة)

يعد إقراض البنك المركزي للحكومة أحد مهام البنوك المركزية باعتبار أن هذه البنوك تمثل الملجأ الأخير للدولة للحصول على الموارد المالية لتغطية اوجه إنفاقها المختلفة ولاسيما عندما تعجز الضرائب وبقية الإيرادات العامة عن تمويل هذا الإنفاق.

وقد شهد القرن العشرين تغيراً جوهرياً في طبيعة دور الدولة في الاقتصاد القومي وعلاقتها بالبنك المركزي إذ زادت وظائف الدولة واتسع دورها في النشاط الاقتصادي ، بعد أن تحررت من القيود التي كانت تفرضها المفاهيم الكلاسيكية على تدخلها في النشاط الاقتصادي ، وَاحتلت بذلك موقعاً مؤثراً في التطور الاقتصادي والاجتماعي . وقد واكب هذا التوسع في مهام الدولة زيادة سريعة في حجم إنفاقها ولم يواكب هذه الزيادة زيادة مماثلة في الإيرادات العامة ، مما ولد عجز في موازنتها دفع بالحكومات إلى الاقتراض العام (الداخلي والخارجي) لتغطية هذا العجز . وبذلك اخذ الاقتراض العام يرفد الدولة بالموارد المالية ، وغالباً ما تفضل الحكومات الاقتراض المحلي على الاقتراض الخارجي(1) . مستغلة بذلك علاقتها بالبنك المركزي كمصدر لإقراض الدولة من خلال قيامه بتقديم العون المالي المباشر وبشرّاء السندات الحكومية الطويلة والمتوسطة والقصيرة الأجل .

وسيتم التركيز في هذا الفصل على الدين العام المحلي باعتبار أن علاقة البنك المركزي بالحكومة تظهر من خلال لجوء الأخيرة إليه طلباً للعون المالي ، باعتماد أساليب تمويلية متنوعة بدلاً من اللجوء إلى المصادر التمويلية الخارجية.

وجدير بالإشارة إلى أن طبيعة العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي تختلف حسب طبيعة النظام الإقتصادي والسياسي السائد فضلاً عن

اختلاف التشريعات الاقتصادية والقانونية التي تحكم هذه العلاقة ، ومن ثم انعكاس هذه العلاقة على الجانب التمويلي الذي يقوم به البنك المركزي تجاه الحكومة ، للالمام بهذه العلاقة فقد تم تقسيم الفصل الثاني إلى خمسة مباحث ، كرس المبحث الأول للتعريف بالدين العام ، وخصص الثاني لعوامل نشاة الدين العام المحلي ، أما المبحث الثالث فقد تخصص بدراسة أسباب لجوء الدولة للاقتراض من البنك المركزي ، في حين وظف الرابع للآثار الاقتصادية للاقتراض من البنك المركزي ، ويتناول الخامس سبل الحد من الآثار السلبية للاقتراض من البنك المركزي.

المبحث الأول

التعريف بالدين العام

تلجا الحكومات إلى الاقتراض من الأفراد والهيئات العامة والخاصة (الوطنية والأجنبية) ومن المؤسسات المالية الدولية لتمويل نفقاتها واستثماراتها المختلفة في حالات عدم كفاية إيراداتها العامة الجارية كالضرائب . وتعتبر القروض العامة مورداً من موارد الدولة الائتمانية ، وان كانت لا تملك صفة الدوام أو الدورية . بعد أن كانت تعتبر مصدراً استثنائياً لا يصح اللجوء إليها إلا في أضيق الحدود . وهناك جانب بالغ الأهمية بالنسبة لهيكل التزامات الحكومة وهو ما إذا كان الدين العام محلياً أم خارجياً أي إذا كانت الحكومة مدينة للمواطنين أم غير المواطنين .

وبالنظر لتزايد الاهتمام بالدين العام والاقتراض الحكومي ، فقد اختلفت النظرة إليه ، فمنهم من عارض اللجوء إليه ومنهم من اعتبره نعمة يجب استغلالها وموضوع الدين العام يثير عدداً من التساؤلات تتعلق بعلاقته

بالموازنة الحكومية وعلاقة الموازنة بالنشاط الاقتصادي وبأهداف إدارة الدين العام وأساليب تمويله وقابلية استثمار الدين العام .

في هذا المبحث سنحاول الإلمام بالدين العام ، لذا فقد قسم المبحث إلى أربعة مطالب ، نبحث في الأول مفهوم الدين العام ومكوناته وفي الثاني وسائل الاقتراض الحكومي من البنك المركزي ، وفي الثالث الاقتراض الحكومي في الفكر المالي والاقتصادي ، واخيراً الطبيعة القانونية للدين العام في المطلب الرابع.

المطلب الأول

مفهوم الدين العام ومكوناته

يتناول هذا المطلب مفهوم الدين العام ومكوناته من خلال فرعين ، الأول يتناول مفهوم الدين العام والثاني يختص بمكونات الدين العام .

الفرع الأول

مفهوم الدين العام

يمثل الدين العام مقدار الاقتراض الحكومي لمدة سابقة ، لهذا ينظر إليه كرصيد متراكم وليس تدفقاً ، وبعبارة أخرى الدين العام هو رصيد من التزامات الحكومة التي لها أبعاد زمنية مختلفة تجمعت عن عمليات وأنشطة حكومية في فترات سابقة تلتزم الحكومة بسدادها وفق جدول زمني محدد(1).

ويشكل هذا الدين نوعاً من الدين القائم في لحظة معينة والذي لم يسدد بعد(2)، ويتضمن الدين العام العديد من الالتزامات المباشرة وغير

المباشرة التي يتعين على الحكومة الوفاء بها وكذلك التزامات القطاعات الاقتصادية التي يلزم على الحكومة الوفاء بها نيابة عنها ، إذ تلتزم الحكومة بالعديد من أشكال الدين والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة.

ويمثل الدين العام الحكومي الدين القائم اي (الدين الذي يحتسب على أساس المبالغ المحسومة والتي تستوجب الدفع عند حلول اجمال استحقاقها)(3). والقروض وان اتفقت مع هذه الالتزامات في أنها دين يقع عبؤه على الدولة مكونة في مجموعها ما يعرف بالدين العام (Public Debt) إلا إنها أي القروض تختلف عن بقية الالتزامات المالية من الناحية المحاسبية ، ففي الوقت الذي تظهر الالتزامات في جانب النفقات من الموازنة العامة للدولة تسجل القروض العامة حال الحصول عليها في جانب الإيرادات من موازنة الدولة وتظهر في جانب النفقات عند دفع فوائدها وسداد أقساطها ، وهكذا يمكننا القول بان القروض الحكومية هي جزء من الدين العام منذ سنوات سابقة.

الفرع الثاني

مكونات الدين العام

تسهم معرفة مصادر تمويل نفقات الدولة بدور فاعل في تحديد مكونات الدين العام ، وبسبب تنوع هذه المصادر (الداخلية والخارجية) فقد تنوعت مكونات الدين ، واختلفت أهميتها النسبية من دولة لأخرى حسب درجة تطورها الاقتصادي ، ويمكن تقسيم الدين العام إلى قسمين(4):

اولاً: الدين العام المحلي

ينشأ الدين العام المحلي عندما تلجا الحكومة إلى الاقتراض من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين داخل الدولة بغض النظر عن جنسيتهم ، وهذا يعني أن طابع القروض يتم تحديده بمكان إصدار القرض ، ويتم تحديد طرق تمويل الدين العام المحلي حسب مصادره الآتية :

أ- الاقتراض من الجهاز المصرفي : ويمثل الاقتراض من البنك المركزي والمصارف التجارية.

ب-الاقتراض من خارج القطاع المصرفي : أي من الجمهور والمؤسسات المالية الوسيطة غير المصرفية مثل بنوك الاستثمار وصناديق الإنماء وشركات التامين وصناديق التقاعد ومؤسسات الضمان الاجتماعي(1) ومن سواها من المؤسسات المالية وذلك من خلال قيام الحكومة بطرح سنداتها واذونات الخزانة(2) .ويمثل الاقتراض من البنك المركزي بشكل خاص والاقتراض من الجهاز المصرفي عموماً مصدراً مهماً للدين العام ، وتعد القروض المقدمة من الجهاز المصرفي ضمن العوامل المؤثرة في التطورات النقدية للبلد.

كما ويدخل ضمن مكونات الدين العام المحلي اقتراض الحكومة من الجمهور من خلال طرحها للاكتتاب سندات حكومية وسندات التنمية ، التي تلجا إليها الحكومة للحصول على الموارد المالية وتغطية احتياجاتها الانفاقية، و كذلك التمويل غير المصرفي من المؤسسات المالية الوسيطة غير المصرفية التي توظف جزءاً من أموالها في شراء سندات الحكومة.

ثانياً: الدين العام الخارجي

ينشأ هذا الدين نتيجة لعجز الموارد المحلية أو قصور حجم المدخرات الوطنية عن تغطية حاجة الاستثمارات المطلوبة وحاجة الدولة للعملات الصعبة ، وان هذه الفجوة لابد وان تغطى من خلال لجوء الدولة إلى مصادر أجنبية للتمويل وذلك بالاقتراض من الأفراد الذين يقيمون خارج البلد والحكومات ومؤسسات مالية دولية.

وعموماً يمكن تحديد شكلين رئيسين للتمويل الخارجي :

الشكل الأول : يظهر عندما تستقدم الحكومة رؤوس الأموال الأجنبية للاستعانة بها في عملية التنمية الاقتصادية وإقامة مشاريع إنتاجية وخدمية تدخل ضمن خطة التنمية ، غير انه يجب الإشارة هنا أي أن هذا الشكل من التمويل لا يخلو من مساوئ(1) .منها الأرباح المحولة للخارج ، ونفقات استعادة راس المال و أجور العاملين الأجانب ومدفوعات خدمة نقل التكنولوجيا .

الشكل الثاني : يتمثل في القروض الخارجية التي تحتل نسبة كبيرة من حجم الدين العام الخارجي، وغالباً ما تلجا إليه البلدان النامية وتفضله على الشكل الأول من التمويل بسبب عدم تضمينه لشروط وأعباء التبعية الاقتصادية التي ترافق استقدام الشكل الأول من التمويل ، إلا أن هذا لا يعني عدم تحمل الدولة المدينة للأعباء التي تترتب على الاقتراض الخارجي ومنها مدفوعات الفائدة على القروض وأقساط استهلاك القرض.

إن هذه الأعباء تتوقف على اسلوب استثمار أو استخدام هذه القروض وبناءً على هذا تقسم القروض الخارجية إلى قروض خارجية منتجة وقروض غير منتجة ، ويقصد بالنوع الأول القروض التي تستثمر في

إقامة المشاريع الإنتاجية وينجم عنها توسع في الطاقات الإنتاجية في البلد المقترض ، أما القروض الخارجية غير المنتجة فهي القروض التي تستخدم في مجالات غير إنتاجية كشراء السلع الاستهلاكية ، إذ أن هذا النوع من القروض لا يسهم في خلق الفائض في الميزان التجاري لخدمة أعبائه الخارجية . أما ابرز اوجه اختلاف القروض الداخلية عن القروض الخارجية فيمكن الإشارة إليها بالنقاط الآتية :

1. تتمتع الدولة المقترضة بالحرية في تحديد شروط القرض ومنح الامتيازات وتنويعها لتشجيع الاكتتاب بها .
2. سهولة الحصول على الاقتراض الداخلي إضافة انخفاض الأعباء المترتبة على الاقتراض المحلي مقارنة بالاقتراض الخارجي.
3. تصدر القروض المحلية بالعملة الوطنية مما يجنب الحكومة تحمل أعباء تكاليف تغيرات أسعار الصرف.
4. خلوها من الشروط السياسية والاقتصادية التي عادة ما تفرضها الدول الأجنبية الدائنة في حالة لجوء الدول للاقتراض من الخارج.
5. إن القروض الداخلية لا ينشا عنها أعباء حقيقية على الأجيال المقبلة إذا كانت حصيلتها تستخدم في تمويل مشاريع تنموية تؤدي إلى زيادة حقيقية في الدخل القومي.

المطلب الثاني

وسائل الاقتراض الحكومي من البنك المركزي

في هذا المطلب سيتم تناول وسائل الاقتراض الحكومي من البنك المركزي من خلال البحث في عملية السحب على المكشوف ، وهو ما يعرف بالاقتراض المباشر فضلاً عن لجوء الدولة إلى إصدار السندات الحكومية واذونات الخزينة والذي يعرف بوسائل الاقتراض غير المباشرة ..وذلك من خلال فرعين ، يتناول الأول الوسائل المباشرة ، في حين يكرس الثاني لدراسة الوسائل غير المباشرة .

الفرع الأول

وسائل الاقتراض المباشرة

من بين الوسائل المهمة للاقتراض الحكومي من البنك المركزي ، تبرز وسيلة السحب على المكشوف الذي تلجا إليه الحكومة للحصول من البنك المركزي على الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها ، باعتبار بنك الدولة ووكيلها ومستشارها المالي إذ تعد هذه الوسيلة من بين الوسائل التي تعتمدها الدولة في تسوية العجز المالي الحكومي ، كما وتعد ارخص أنواع الاقتراض الحكومي(1).

تعد عملية السحب على المكشوف (سلفاً مؤقتة) يقدمها البنك المركزي للحكومة بانتظار جباية الضرائب أو الاقتراض من الجمهور ، وتعد سلفاً غير عادية (استثنائية) في أوقات الكساد أو الحرب أو الطوارئ ، إن استعانة الحكومة بالبنك المركزي للحصول على النقود من خلال عملية

السحب على المكشوف (مع بقاء الأشياء الأخرى على حالها) مما يؤدي إلى زيادة كمية النقود في التداول وتوسيع عرض النقد ، إذ أن هذه الوسيلة تكتسب الصفة النقدية وترتبط بخلق نقود جديدة مساوية للعجز المالي الحاصل في الموازنة العامة للدولة(1) .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية أجاز المشرع تقديم الدعم المالي للخزانة خلال تعرض البلاد للأزمات المختلفة وفقاً للشروط التي تناسب الحكومة(2). كذلك الحال في هولندا إذ أجاز القانون للبنك المركزي الهولندي تقديم تسهيلات مؤقتة للخزانة العامة بشكل سلف تقدم للحكومة ، وان لا يتجاوز مبلغها (150) مليون فلوران هولندي كما جاء ذلك في المادة (20) من القانون المصرفي لعام 1948(3).

وفي العراق اقر هذا الأسلوب من الاقتراض بموجب القانون (150) لسنة 1976 الذي خول وزير المالية الاقتراض "عند تحقق الحاجة" من البنك المركزي سلفاً مؤقتة لتغطية عجز مؤقت في الموازنة الجارية على وفق الشروط الآتية :

1. أن لا يتجاوز مبلغ هذه السلفة (15%) من إجمالي الإيرادات المخمنة للموازنة الجارية في قانون الموازنة السنوية التي يجري خلالها الاقتراض.
2. يجب تسديد هذه السلف خلال ثلاثة اشهر بعد نهاية السنة المالية التي تم فيها الاقتراض.

الفرع الثاني

وسائل الاقتراض غير المباشرة

بسبب التوسع الكبير في سياسة الدولة الانفاقية ، لجات الدول إلى اعتماد وسائل اقتراض غير مباشرة ، سواء كان ذلك من البنوك المركزية (أو المصارف التجارية أو الجمهور)، وذلك من خلال إصدار السندات الحكومية بأنواعها أو سندات التنمية فضلاً عن حوالات الخزينة ، وفيما يلي استعراض لهذه الوسائل :

اولاً. السندات الحكومية قصيرة الأجل :

تلجا الحكومة خلال فترة تنفيذ موازنتها العامة إلى الاقتراض لمدة مؤقتة لتمويل نشاطها الجاري ، وتشمل هذه القروض السندات قصيرة الأجل أو حوالات الخزينة(1)، التي تصدرها الدولة لمواجهة حالة عجز مؤقت في موازنة الدولة العامة خلال السنة المالية(2) ، فحوالات الخزينة إذن عبارة عن شهادات اقتراض تصدرها الحكومة تقترض بموجبها مبالغ محددة لمدة قصيرة يكون أمدها بين (3-12) شهراً والأصل في حوالات الخزينة أنها تصدر في اوقات من السنة تكون نفقات الدولة اكثر من مواردها ، لتسدد في الفترات التي تزيد فيها موارد الدولة عن نفقاتها ، أي الأصل فيها أنها للتمويل المؤقت.

إلا إننا نجد الان انه كلما حان موعد استحقاق حوالات الخزينة يعاد تجديدها . إذ أن حاجة الحكومة المستمرة (كما هو الحال في العراق) إلى موارد مالية لتغطية نفقاتها قد يضطرها الى إصدار حوالات جديدة تضاف

إلى رصيد الحوالات التي سبق إصدارها . ويقوم البنك المركزي بعملية الإصدار نيابة عن الحكومة باعتباره صيرفي الحكومة ، كما ويتخذ البنك المركزي هذه السندات اساساً للقيام بإصدار نقدي جديد . هذا فضلاً عن أن البنك المركزي يشارك مع المصارف التجارية في عملية الاستثمار فيها(3).

وإذا نظرنا إلى الفئات التي تصدر بها اذونات الخزانة لوجدنا أنها كبيرة ، فهي تصدر مثلاً في إنكلترا بمبلغ لا يقل عن (5000) جنيه إسترليني . وغالباً ما يكون أصحاب هذه الاذونات من المؤسسات العامة أو من الهيئات العامة كالبنوك وشركات التامين وصناديق الادخار(4).

وللسندات قصيرة الأجل ميزات تجعلها تفضل على السندات طويلة الأجل(1). وفي العراق تعد حوالات الخزينة إحدى وسائل الاقتراض الداخلي ويعود اعتمادها لأول مرة في عام 1947 بمبلغ نصف مليون دينار ، استناداً لما ورد في قانون الموازنة الاعتيادية الذي خول وزير المالية إصدار الحوالات بمبلغ لا يتجاوز المليون دينار وبتطور العجز ازداد إصدار حوالات الخزينة ، وتبع ذلك صدور قانون اقتراض وإصدار حوالات الخزينة رقم (150) لسنة 1976 الذي خول وزير المالية إصدار حوالات الخزينة مع تولي البنك المركزي عملية شراء حوالات الخزينة وبيعها إلى المستثمرين من المصارف والجمهور استناداً إلى ما جاء بالمادة السادسة والعشرين من قانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976 المعدل ، التي نصت على الآتي :

" يمارس البنك عمليات شراء أو بيع أو قطع أو إعادة قطع ما يلي وفق الشروط التي يقررها :

1. حوالات خزينة الحكومة العراقية التي عرضت على الجمهور للبيع والتي تستحق مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ إصدارها .

2. سندات الحكومة العراقية أو السندات المضمونة من قبلها التي عرضت على الجمهور للبيع والتي تستحق خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر سنة من تاريخ إصدارها " .

وبذلك يستطيع هذا البنك من خلال هذه الصلاحيات أن يسهم في التأثير في عملية الائتمان بما يحافظ على الاستقرار الاقتصادي ، فضلاً عن المساهمة في تامين الموارد المالية اللازمة لتمويل عجز الموازنة الحكومية.

وخلال المدة (1982-1997) تم حصر بيع هذه الحوالات بالسلطة النقدية والجهاز المصرفي ككل ، فضلاً عن المؤسسات المالية الحكومية ، وبسعر فائدة سنوية تتراوح بين (6.25%-6.5%) وذلك بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (1207) في 1982/9/23 ، الذي خول البنك المركزي العراقي والمصارف التجارية صلاحية شراء تلك الحوالات دون عرضها على الجمهور. والسبب في ذلك يعود إلي ارتفاع القيمة النقدية للاصدارية الواحدة فضلاً عن توفير السيولة النقدية العالية لدى المصارف التجارية والبنك المركزي وعدم قدرة القطاع الخاص في استيعاب قيم تلك الحوالات الصادرة من الخزينة العامة.

وفي تطور آخر وفي منتصف عام 1997 صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (32) في 1997/5/4(1). خول بموجبه وزير المالية صلاحية إصدار حوالات الخزينة، وبموجبه تم توسيع شريحة المتعاملين بها لتشمل فضلاً عن الجهاز المصرفي الحكومي والتجاري

مؤسسات القطاع المختلط والخاص والتعاوني والمؤسسات المالية الوسيطة وذلك للأسباب الآتية:

1. سحب القوة الشرائية الفائضة لدى المواطنين والمؤسسات المالية الخاصة.
2. تشجيع الاستثمار في الأوراق المالية.
3. توسيع وتطوير سوق الأوراق المالية.
4. استثمار المدخرات النقدية لدى المؤسسات المالية والمصرفية والجمهور
5. توسيع شريحة المساهمين في تمويل خطط التنمية الاقتصادية .

كما أن هذا القرار حدد مدة تسديد مبلغ الحوالة بمدة لا تتجاوز السنة اعتباراً من تاريخ إصدارها ، فضلاً عن إعفاء فوائدها من ضريبة الدخل.

ثانياً. السندات الحكومية طويلة الأجل :

وتمثل شهادات اقتراض حكومية تلجأ إليها الحكومات لتغطية عجز لا يمكن تفاديه خلال السنة الماليّة ولا يكون هذا العجز ناجماً عن استثمارات اقتصادية أو لتغطية نفقات الحرب أو الدفاع (2)، والسندات طويلة الأجل إحدى أدوات الدين العام المحلي التي قد تصل مدتها إلى خمسين عاماً.

إن فترة القرض غالباً ما يتم تحديدها بناءً على اعتبارات كثيرة منها حالة السوق المالية والمدة التي تحتاج فيها الدولة للأموال ، وطبيعة المشاريع التي يتم الإنفاق عليها، من جهة أخرى يستطيع المقرض "مالك السندات طويلة الأجل" أن يسترد قيمتها عندما يرغب بذلك بعرضها للبيع في سوق الأوراق المالية وتختلف السندات الحكومية عن اذونات الخزانة

في أن السندات غير قابلة للخصم لدى البنك المركزي في حين إن اذونات الخزانة لها قابلية الخصم لدى البنك المركزي فضلاً عن اختلاف المدة الزمنية بينهما، وقد تكون هذه السندات المثبته للقروض الداخلية سندات اسمية أو سندات لحاملها اوسندات مختلطة(1).

ففي بعض الدول نجد أن البنوك المركزية تتمتع بحرية شراء السندات الحكومية دون أي قيد ، كما هو الحال في إيطاليا والنرويج والسويد ، وفي دول أخرى نصت قوانين بنوكها المركزية على أن البنك المركزي يستطيع الحصول على السندات من خلال عمليات السوق المفتوحة، كما جاء ذلك بقوانين البنوك المركزية في كندا وأيسلندا وايرلندا وهولندا(2).

من جهة أخرى نجد أن بعض الدول تضع حدوداً أو سقفاً لشراء البنوك المركزية للسندات الحكومية، أو قد تمنع البنوك المركزية من شراء السندات من الأسواق الدولية لها وتجيز الشراء من الأسواق الثانوية مستندين في ذلك أن الشراء المباشر ينطوي على مخاطر إصدار نقدي جديد وتضخم .

وبموجب المادة (104) من اتفاقية ماسترخت فقد حرم على الحكومات الأوربية المنتمية إلى الاتحاد الأوربي اللجوء إلى مؤسسات الإصدار لتغطية متطلباتها المالية فمنعت هذه الدول من تمويل عجز الموازنة عن طريق الاقتراض من البنوك المركزية سواء كانت هذه القروض طويلة الأجل أم تسهيلات مصرفية مؤقتة(3) .

وضمن التجارب المصرفية العالمية في هذا المجال نشير إلى تجربة إنكلترا ، إذ لعب البنك المركزي دوراً مهماً في إقراض الحكومة، ولاسيما خلال اوقات تعرض الاقتصاد الوطني للمخاطر كالحروب ، إذ بلغ ما يمتلكه بنك إنكلترا من سندات حكومة (مقابل إقراض الحكومة) مبلغاً

مقداره (1.7) مليار جنيه إسترليني في عام 1945 وارتفع هذا المبلغ إلى (20) مليار جنيه إسترليني عام 1956(1) .

ومن التجارب الأخرى تجربة البنك المركزي الياباني في تمويل الحكومة اليابانية أو إقراضها. فقد منع قانون بنك اليابان من ضمان السندات الحكومية أو تقديم قروض لها منذ عام 1947، ولكن من ناحية أخرى سمح القانون للبنك المركزي الياباني بشراء أو ضمان الفائض من اذونات الخزانة .

كما وتعتبر عمليات السوق المفتوحة من أهم أدوات السياسة- النقدية التي يستخدمها بنك اليابان حالياً لتحقيق أهداف السياسة النقدية، إذ يقوم البنك الياباني ببيع السندات الحكومية واذونات الخزانة عندما يلجأ إلى خفض المعروض النقدي ومكافحة التضخم ، فيما لو كانت معدلات التضخم مرتفعة، كما ويقوم البنك المركزي الياباني بشراء السندات الحكومية واذونات الخزانة عند استهدافه زيادة المعروض النقدي وحجم الائتمان في أوقات الركود الاقتصادي ، وبالنظر لأهمية السندات الحكومية واذونات الخزانة باعتبارها المصدر الرئيسي للتحكم في القاعدة النقدية في السوق اليابانية ، فان البنك المركزي الياباني يمتلك في محفظته المالية كمية كبيرة من السندات الحكومية باعتبارها وسيلة التحكم في القاعدة النقدية (2) .

وفي إيطاليا يعتبر البنك المركزي الإيطالي المسؤول الأول عن إدارة عمليات السوق المفتوحة شانه في ذلك شان بقية البنوك المركزية في الدول المتقدمة ، حيث يقوم هذا البنك بعمليات شراء السندات الحكومية واذونات الخزانة في حالة حصول زيادة في السيولة النقدية المحلية ، كما

يقوم ببيع هذه السندات والاذونات في حال التوجه نحو خفض السيولة المحلية.

ويقوم البنك المركزي الإيطالي وبالتعاون مع وزارة الخزانة بإقراض الحكومة بثلاث طرق:

1. اعتماد حساب السحب على المكشوف لمبلغ أو سقف معين محدد بموجب القانون.
2. شرائه للسندات الحكومية واذونات الخزانة عند إصدارها.
3. تقديم السلف أو التسهيلات للحكومة والتي تخضع بدورها لقيود سبق وان تم تحديدها بالقانون(1).

وفي العراق يتولى البنك المركزي العراقي مهمة إصدار الدين العام بالنيابة عن الحكومة تنفيذاً لما جاء بنصوص قانون البنك المركزي العراقي لعام 1976 المعدل ، إذ عهدت إليه مهمة إصدار وإدارة القروض الداخلية والخارجية التي تعقدها الدولة أو تكلف بها(2) .

لقد اعتمد المشرع العراقي هذا الاسلوب أو الوسيلة في التمويل منذ عام 1945 استناداً لما جاء بالقانون العراقي المرقم (22) لسنة 1944 ، إذ يقوم البنك بطرح هذه السندات للاكتتاب بها من قبل الجمهور والمؤسسات الحكومية والجهاز المصرفي والتي تستحق السداد خلال مدة لا تتجاوز (15) سنة من تاريخ إصدارها .

وفي بداية التسعينات صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (391) في 1990/10/8 المتضمن القانون رقم (58) لسنة 1990 الخاص بسندات قرض الحكومة العراقية فقد خول هذا القانون بموجب مادته الأولى والتي تم تعديلها بموجب القانون رقم (9) لسنة 1996 وزير المالية " إصدار سندات اسمية أو لحاملها باسم سندات قرض الحكومة

العراقية وتحديد نوع ومبلغ وموعد إصدار كل وجبة منها "(3) . كما حدد القانون القيمة الاسمية لهذه السندات وللسند

الواحد بما لا يزيد على (25) ألف دينار(4). ولا تتجاوز مدة السنوات (10) سنوات وبفائدة سنوية يحددها وزير المالية ، ويمكن بيع هذه السندات بأقل من قيمتها الاسمية ،.كما منح هذا القانون وزير المالية صلاحية إطفاء السندات قبل موعد استحقاقها بدفعة واحدة أو بعدة دفعات وقد أعفيت فوائد السند وأرباحه من جميع الضرائب كما أعفيت جميع السندات وقسائمها من ضريبة الطابع لتشجيع الاكتتاب بها.

من جانب آخر حدد القانون المذكور أعلاه واجبات البنك المركزي العراقي تجاه هذه السندات بالآتي :

اولاً. قيام البنك المركزي العراقي خلال مدة طرح السندات وحتى تاريخ الإصدار ببيع السندات بالقيمة الاسمية لها ، ويقوم ببيعها بعد تاريخ الإصدار ، وحتى نفاذ الكمية المقررة للبيع بالأسعار التي يعلنها يومياً .

ثانياً. تكون السندات بعد تاريخ إصدارها قابلة للتداول عن طريق البيع أو الشراء في سوق بغداد للأوراق المالية وبالأسعار التي تحدد حسب العرض والطلب.

ثالثاً. سندات التنمية الاقتصادية : تقوم بعض الدول بإصدار سندات للحصول على الموارد المالية لتغطية نفقاتها الإنمائية أو المشاركة فيها ، وتعرف هذه " بسندات التنمية " وهي إحدى وسائل الدين العامّ المهمة ، تلجا إليها الدول لتشجيع مواطنيها والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الحكومية على الاستثمار والاكتتاب بها وذلك بهدف توسيع مساهمتهم ومشاركتهم في عملية استمرار التنمية الاقتصادية .

وعادة تكون هذه السندات طويلة الأجل تتراوح مدتها بين (5-10) سنوات ويتم إصدارها من قبل الخزينة العامة ويكتتب بها طوعياً ويجري تداولها في أسواق الأوراق المالية أو السوق المنوازية، وتسعى الحكومات إلى اعتماد سياسة تمايز في احتساب أسعار الفائدة عليها والتفرقة ما بين الجمهور والمؤسسات المالية لصالح إعطاء سعر فائدة مرتفع للجمهور أدنى منه للمؤسسات(1).

وفي العراق فقد جرى اعتماد هذه الوسيلة التمويلية في عقد السبعينات ، إذ تم إصدار أنواع مختلفة من هذه السندات فرضتها الظروف الاقتصادية التي مر بها العراق آنذاك من بين هذه السندات تأتي " سندات قرض الإنتاج " التي أصدرتها الحكومة العراقية عام 1970 بمبلغ (4.9) مليون دينار وبفائدة (6%) يسترد خلال مدة (10) سنوات لتمويل الإنفاق الاستثماري.

وفي الأردن تشكل سندات التنمية الجزء الثاني من السندات التي تصدرها الحكومة الأردنية إلى جانب سندات الخزينة ، أما ابرز ما تتميز به هذه السندات فهي :

1. تحديد مدة إجمالها ما بين (5-10) سنوات.
2. السماح بتداولها في الأسواق المالية المختلفة (الموازي ، الثانوي ، الرئيسي).
3. حددت لها قيمة اسمية تساوي (10) دنانير أردنية أو إضعافها .

أما هدف إصدار هذه السندات فقد حددها المشرع الأردني بتشجيع استثمارات الأفراد والقطاع الخاص بسندات التنمية ، كما ميز المشرع عند احتسابه لسعر الفائدة بين الأفراد والمصارف التجارية والمؤسسات المالية ، إذ حدد سعر مرتفع للأفراد مقارنة بالسعر المحدد لهذه

المؤسسات المالية والمصارف المالية وقد تجسد هذا الفارق من خلال إلزام المؤسسات والمصارف بدفع ما نسبته (6-20)% كعلاوة إصدار(1).

وفي عام 1993 تم إيقاف فرض هذه العلاوات فضلاً عن توحيد سعر الفائدة كما جرى التركيز على الإصدارات الكبيرة من هذه السندات والموجهة نحو أعداد قليلة من المستثمر(2).

المطلب الثالث

الاقتراض الحكومي في الفكر المالي والاقتصادي

واكب التطور الاقتصادي زيادة الدور الذي تلعبه القروض العامة كمورد من موارد الموازنة العامة للدولة ، وقد صاحب هذا التطور الاقتصادي تطور مماثل في الفكر الاقتصادي بشان الموقف من الاقتراض والدين العام . فبينما عارض الفكر الاقتصادي الكلاسيكي لجوء الدولة إلى الاقتراض وضرورة الحد منه ، نجد أن النظريات المالية الحديثة تقف موقفاً مخالفاً لهذا الفكر ، في هذا المطلب سوف نعرض بإيجاز موقف الفكر الاقتصادي من الاقتراض من خلال فرعين الأول يتناول الاقتراض الحكومي في الفكر التقليدي، ويختص الثاني بدراسة الاقتراض الحكومي في الفكر الحديث(3).

الفرع الأول

موقف الفكر التقليدي من الاقتراض الحكومي

تؤمن النظرية التقليدية بان الاقتراض الحكومي بأشكاله المختلفة يعكس مصادر تمويل استثنائية لا يجوز الالتجاء إليها إلا في أضيق الحدود وان على الدولة أن تكون محايدة في نشاطها ، وهذا يرجع إلى إيمانهم بقدرة النشاط الخاص وكفاءته في إدارة النشاط الاقتصادي ، ويبرر الكلاسيكيون موقفهم الرافض للاقتراض الحكومي بالآتي :

السبب الأول : يؤدي لجوء الدولة إلى الاقتراض العام إلى تحويل مدخرات القطاع الخاص المعد للاستثمار في المشاريع الإنتاجية إلى الدولة التي توجهها إلى الاستهلاك ، لان الإنفاق الحكومي استهلاكي بطبيعته(1) .

السبب الثاني : أشار الكلاسيك إلى أن كل ما يدخر يستثمر ،والاقتراض يقلل من الادخارات مما يقلل الاستثمار ، وهذا يعد بمثابة تدخل في النشاط الاقتصادي مما يتنافى مع فرضية الكلاسيك "عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي" .

السبب الثالث : يقود تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال الاقتراض إلى الإخلال بالتوازن الاقتصادي الذي يتحقق تلقائياً دون أي تدخل حكومي(2).

السبب الرابع : يؤدي لجوء الدولة إلى الاقتراض من البنوك إلى زيادة كمية النقود في التداول دون أن يصاحب ذلك زيادة في حجم المعروض

السلعي في الاجل القصير بسبب فرضية الاستخدام الكامل ، مما ينعكس في صور ارتفاع مستوى الأسعار.

السبب الخامس : يؤكد الكلاسيك بان القروض الحكومية ما هي إلا ضريبة مؤجلة(3)، يقع عبؤها على الأجيال القادمة ، وسبب ذلك يعود في رأيهم هو انه طالما كان الإنفاق الحكومي انفاقاً استهلاكياً فان الأموال المقترضة لابد وان توجه إلى الاستهلاك ، مما يتعذر على الدولة الحصول على عوائد في نهاية آجال القروض يمكنها معها خدمة مدفوعات دينها ، أي سداد القروض مع الفوائد وهذا من شانه أنَ يجعل الضرائب المصدر الرئيسي لخدمة القروض العامة .

الفرع الثاني

موقف الفكر الحديث من الاقتراض الحكومي

مع ظهور التحليل الكنزي اختلف الفكر المالي اختلافاً جوهرياً بالنسبة لموقفه من الاقتراض ، فقد نظر المحدثون إلى الاقتراض نظرة مخالفة لنظرة التقليديين إذ أكدوا بان القرض ليس مجرد ضريبة مؤجلة بل مصدر حقيقي من مصادر الإيرادات العامة ، ذلك انه يضع على جيله الحاضر عبء النفقات العامة التي يمولها القرض العام دون أن ينقل بالضرورة هذا العبء إلى الأجيال القادمة(1).

وقد آمن المحدثون بان القرض شانه شان الضريبة يمثل اقتطاعاً لجزء من الدخل القومي أو جزء من القوة الشرائية للأفراد المقرضين ، وهذا بدوره يفسر تحمل الجيل الحاضر لعبء النفقات العامة التي يغطيها

القرض العام دون تحويل لهذه الأعباء إلى الجيل القادم ، بل إن عبء القرض ينقل من فئة إلى فئة داخل الجيل الواحد(2).

ويفسر المحدثون قبول فكرة اللجوء إلى الاقتراض الحكومي بالآتي :

السبب الأول : عدم صحة التوازن التلقائي التي آمن بها الكلاسيك وانه على عكس من ذلك فقد تعرضت الاقتصاديات الرأسمالية للعديد من الأزمات التي تطلبت تدخل الدولة من اجل تحقيق التوازن من خلال زيادة نفقاتها العامة لتنشيط الطلب الفعال ، ونتيجة لذلك فان التجاء الدولة للاقتراض العام لايخل بفكرة التوازن ، إنما هي تعمل على إحداث التوازن من خلال منعها للتقلبات الاقتصادية التي تحصل في الاقتصاد القومي، وبذلك فهم ينظرون إلى القرض العام كوسيلة من الوسائل الفاعلة في إحداث التوازن.

السبب الثاني : ادعى الكلاسيك بان القروض العامة تشكل عبئاً على الاقتصاد وتلحق أضرار بإنتاجيته وبإمكانيات تحقيق النمو ، هذا الادعاء غير صحيح ، إذ يستند إلى كون القروض تؤدي إلى اقتطاع جزء من مدخرات الأفراد ، وبالتالي إنقاص استثماراتهم ، إلا إن التجربة أظهرت إن المدخرات لا تذهب إلى الاستثمارات خصوصاً في فترة الركود الاقتصادي ، وهذا يسبب نقصاً في الطلب الفعلي اللازم لامتصاص الناتج ، ومن ثم فان القرض العام يعمل على سحب جزء من المدخرات الفائضة التي لا تجد فرصة للاستثمار ، وزيادة إنفاق الدولة يعمل على تنشيط الطلب الفعال مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل الكلي في الاقتصاد(1).

السبب الثالث : يرد الكنيزيون على ادعاء الكلاسيك بان القروض العامة تؤدي إلى المنافسة بين الدولة والقطاع الخاص والى رفع سعر الفائدة ،

وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار وانخفاض الأرباح ، إذ يؤكد الكنيزيون إن الدولة من خلال تحكمها بعرض النقد يمكنها التحكم في سعر الفائدة والعمل على خفضه فيما لو ارتفع إلى الأعلى . من ناحية أخرى تعمل القروض العامة من خلال زيادة الإنفاق العام للدولة على زيادة إنتاجية الاقتصاد الوطني وبالتالي زيادة الدخول الفردية مما يسمح بخدمة الدين العام دون العمل على زيادة مستوى الاقتطاع الضريبي الذي يؤثر على الأرباح مستقبلاً ، وانه يمكن للقروض العامة في حال استخدامها في مشاريع استثمارية إن تعمل على زيادة فرص الاستثمار أمام المدخرات الخاصة التي لا تجد فرصة للاستثمار(2).

السبب الرابع : افتراض الكلاسيك بان القروض العامة لا تكون مصدراً حقيقياً للايرادات العامة ، وانها وسيلة للحصول على ايرادات غير اعتيادية تمول نفقات استهلاكية ذات اثر سلبي على الانتاج.

وقد دحض هذا الافتراض من قبل المحدثين اذ اكدوا انه في كثير من الاحيان تقوم الدولة بالاقتراض العام لمواجهة الحاجة الى نفقات استثمارية تؤدي الى زيادة التكوين الراسمالي والى زيادة الدخول الفردية ، وهذا الامر يؤدي الى زيادة الطاقة الضريبية وزيادة حصيلة الضرائب ، وبالتالي لا تكون الدولة مضطرة الى زيادة العبء الضريبي مستقبلاً او زيادة اسعار الضرائب القائمة(3) .

مما تقدم يمكن القول بان الصراع الفكري بين المدرستين الاقتصاديتين الكلاسيك والكنيزيين قد فتح الطريق أمام تدخل الدولة في الشؤون المالية العامة ، وفتح الطريق أمامها للأخذ بمبدأ عجز الموازنة العامة باعتباره عاملاً من عوامل التوازن الاقتصادي ، والالتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العامة .

المطلب الرابع

الطبيعة القانونية للدين العام

يمكن بيان هذه الطبيعة من زاويتين :

الأولى: عملية تنظيم القروض العامة :

تقوم عملية تنظيم القروض العامة على وفق أسس قانونية تقتضي وجود طرفين هما : شخص عام مقترض (الدولة) من جهة والوحدات المقرضة من أفراد ومنشات ومصارف ومؤسسات غير مصرفية من جهة أخرى ، ويلتزم بموجبه المقرض بتسليم مبلغ متفق عليه من المال ، بينما يلتزم المقترض بدفع الفوائد وتسوية اصل الدين في موعده المحدد.

ويعد القرض العام عقداً من عقود القانون العام يخضع لكافة القواعد والأحكام التي تسري على تلك العقود ، فهو أذن عقد ملزم لطرفيه ويترتب بموجبه حقوق للدائن (المقرض) والتزامات على المدين (المقترض) يجب الإيفاء بها(1) .

ويترتب على ما تقدم انه لا يجوز المساس بحقوق المقرضين التي اكتتبوا في القرض على أساسها.

وهذا الأمر يوفر الثقة للمقرضين ويضمن حقوقهم في القروض العامة ، والجدير بالتأكيد هنا إن هذه الصفة العقدية تكون محل شك في حالة القروض الحكومية، إذ تتمتع الحكومة من جانب واحد بالإدارة المنفردة للسلطة العامة.

الثانية: عملية إصدار القرض العام من الناحية القانونية:

إن موقف التشريعات القانونية تتباين من دولة لأخرى حول عملية إصدار القرض العام ، إذ تشدد بعض القوانين في بعض البلدان إلى حد منع البنك المركزي من تقديم القروض إلى القطاع العام ، بالمقابل سمحت تشريعات أخرى هذا الإقراض ضمن شروط صارمة وسقوف متدنية كان تشترط استحصال موافقة ممثلي الشعب على إصدار القرض العام .

وفي حالات نادرة لم يضع المشرع أمام الدولة أية قيود إذا رغبت في الاقتراض من البنك المركزي (2). إذ تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون إجرائي من ناحية الشكل وليس من ناحية المضمون والقانون الذي يصدر بالقرض لا يتضمن قواعد آمره كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى ، وكل ما يتضمنه هذا القانون هو موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية (الحكومة) بإصدار قرض عام بمبلغ معين طبقاً لشروط ومزايا محددة مسبقاً ، إذ تقوم الحكومة بوضعها آخذا المصلحة العامة بنظر الاعتبار ، أما الأسباب السياسية والاقتصادية التي تشترط حصول موافقة المجالس التشريعية والتنفيذية لإصدار القرض فيمكن الإشارة إليها :

1. ضرورة استحصال موافقة المجالس التشريعية اوالنيابية للحصول على الإيرادات العامة وكيفية إنفاقها ، وتعتبر عملية استحصال الموافقة المسبقة للحصول على القرض ، نتيجة منطقية لحق هذه المجالس في فرض الضرائب ، لأنه إذا تمتعت السلطة التنفيذية بحرية الاقتراض لعمدت إلى ذلك في الحالات التي يرفض فيها نواب الشعب فرض ضرائب جديدة.

2. الوقوف على مبررات فرض القرض أثناء مناقشة السلطة التشريعية للقرض العام.

لقد كان لاشتراط حدود القرض العام بموجب القانون أثره الكبير في تفسير مدى التزام الدولة واحترامها لتعهداتها ، فقد اعتبره البعض انه عمل تشريعي ينظمه القانون ويلغيه القانون . في حين اعتبره الآخرون عملاً من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس هناك أي التزام قانوني يجبرها على الوفاء بالتزاماتها بل يقع عليها التزام أدبي فقط (فالقرض) هو عقد يتم بين المكتتب والدولة التي يقع عليها احترام التزاماتها ، وما القانون إلا شرط لإصدار إجازة القرض العام(1) .

مما تقدم يمكن القول بان لجوء الدولة إلى الاقتراض (المحلي أو الخارجي) يعد جزءاً من سيادة الحكومة وتزايد تدخلها في النشاط الاقتصادي.

المبحث الثاني
عوامل نشأة الدين العام الداخلي

ازداد الاهتمام العاملي بعجز الموازنة نتيجة لتوسع دور الحكومة في عملية الإنماء الاقتصادي والاجتماعي ، وتزايد الحاجة إلى المزيد من الموارد المالية لتغطية هذا التوسع، إذ تكاد إن تكون معظم موازنات البلدان تعاني من هذا العجز.

في هذا المبحث سوف نحاول دراسة العوامل التي تؤدي إلى نشوء الدين العام الداخلي من خلال ثلاث مطالب، يتناول الأول عجز الموازنة العامة، في حين يختص الثاني بدراسة تمويل الأشخاص المعنوية العامة

من قبل البنك المركزي، ويكرس الثالث للاقتراض من البنك المركزي لأغراض تنموية.

المطلب الأول

عجز الموازنة العامة

نجم عن اتساع مهام الدولة وتعدد وظائفها إن تفوق الإنفاق الحكومي المحلي على الإيرادات المتحصلة لها ، وظهور مشكلة العجز المالي الحكومي ، مما يستوجب التمويل والاقتراض وفي هذا المطلب سَنحاول تبيان علاقة الحكومة بالبنك المركزي من خلال دور عجز الموازنة الحكومية في خلق وزيادة مقدار أو حجم الدين العام وذلك من خلال الفروع الآتية:

في الفرع الأول نتكلم عن مفهوم العجز المالي وفي الثاني نناقش طرق تمويل العجز المالي الحكومي وفي الثالث عن دور العجز المالي في نمو الدين العام المحلي ، وفي الرابع نحلل الآثار الاقتصادية لطرق تمويل العجز.

<u>الفرع الأول</u>

<u>مفهوم العجز المالي الحكومي</u>

يجسد عجز الموازنة الحكومية الوضع أو الحالة التي تتجاوز فيها النفقات العامة الإجمالية على الإيرادات العامة.(1) وهناك عدة مفاهيم ومقاييس للعجز المالي ندرجها على النحو الآتي :-

1.مفهوم العجز الجاري:

يستخدم هذا المفهوم في الغالب في تقويم مالية الحكومة السنوي ، ويراد به الفرق بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية(1) . ففي حالة حصول هذا العجز فان الحكومة تستخدم جزءاً من مدخرات القطاع الخاص المتمثلة بالضرائب لمواجهة متطلبات الإنفاق الجاري ، كما ويقوم على التمييز بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية من ناحية والإيرادات من ناحية أخرى.

العجز المالي الجاري=إجمالي الإيرادات الجارية – إجمالي النفقات الجارية

وعلى الرغم من المزايا العلمية لاستخدامات هذا المفهوم فانه يعتبر مفهوماً ضيقاً وذلك للأسباب الآتي(2) :

أ- أ.كونه يشمل فقط الموازنة العامة الجارية.

ب-عدم تناوله اثر التطورات المالية على أي من التوازن الخارجي أو الداخلي للاقتصاد القومي.

ج-صعوبة التمييز بين الاستهلاك الجاري (مشتريات الحكومة) والرأسمالي

وبهذا فان هذا المفهوم ينحصر في نطاق الموازنة الجارية للحكومة المركزية ولا يشمل المؤسسات الحكومية الممولة ذاتياً والتي لا يتم تمويل إنفاقها من الإيرادات الضريبية ، كما ونشير هنا إلى ان بعض الاقتصاديين يقللون من أهمية الموازنة الجارية عند دراسة اثر البرامج الحكومية على النمو الاقتصادي(3) .

2.مفهوم العجز التقليدي :

ويحصر مفهوم العجز في الحكومة المركزية ، وهو أمر قد لا يعطي صورة وافية عن حجم العجز.

العجز التقليدي = إجمالي الإيرادات والمنح – إجمالي المصروفات والإقراض الصافي

والعجز بهذا المعنى يحتل أهمية بالنسبة للتحليل المالي ، كونه يقدم صورة شاملة عن تأثير وضع القطاع العام على الموارد الاقتصادية والسياسية النقدية والطلب المحلي وميزان المدفوعات(1) . كما انه يمكن استعماله كمؤشر للأداء المالي عندما يكون منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي.

3.مفهوم العجز الإجمالي :

هناك توجه لدى بعض الدول نحو توسيع مفهوم العجز المالي الحكومي من خلال الأخذ بنظر الاعتبار جميع المؤسسات التابعة للحكومة وإدخالها ضمن مفهوم للعجز يعرف بالعجز المالي الإجمالي ، ويصبح عندئذ هذا المفهوم مساوياً للفرق بين الإيرادات الحكومية الكلية والنفقات الحكومية الكلية ، وهو فرق يتعين تموّيله باقتراض جديد ، وهو ما يعرف أيضا بالعجز الموحد للقطاع العام(2).

وعلى الرغم من بساطة هذا المعيار وأهميته في تقويم السياسة المالية ، فهو لا يخلو من العيوب عند اللجوء إلى استخدامه وتطبيقه ، وفي مقدمة هذه العيوب انه لا يعد مقياساً كاملاً لتحديد اثر الموازنة العامة على الاقتصاد القومي ، إذ انه لا يعكس اثر السياسة المالية على الاقتصاد القومي فقط بل اثر السياسة المالية على الموازنة(3).

وقد تزايد الأخذ بهذا المفهوم وبشكل خاص من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بعد ظهور عدد من المشاكل الحادة التي عانت منها الدول النامية جراء تفاقم ديونها الخارجية ، لذلك فان هذا المفهوم يفسر عجز الموازنة العامة للدولة وما يترتب عليها من ديون خارجية وداخلية بسبب اتساع نشاطها الاقتصادي(4).

الفرع الثاني

طرق تمويل العجز المالي الحكومي

في هذا الفرع نحاول الكشف عن الطرق التي تلجا إليها الحكومة لمعالجة العجز المالي الذي تعاني منه موازنتها العامة ، والجدير بالإشارة هنا إن عملية اختيار وسيلة من وسائل التمويل أو الاقتراض لها علاقة بحجم العجز الذي تعاني منه الموازنة العامة .

ويمول عادةً هذا العجز بالاقتراض من مصادر داخلية ممثلة بالاقتراض من القطاع غير المصرفي والبنك المركزي وبقية المؤسسات المالية أو من مصادر تمويل خارجية(1) .

اولاً. مصادر التمويل المحلية : وتتضمن ما يلي :

1.تمويل العجز المالي باللجوء إلى القطاع غير المصرفي(2):

ويتمثل ذلك بالاقتراض الحكومي من الأفراد والمؤسسات المالية غير النقدية عن طريق إصدارها للسندات العامة وطرحها للاكتتاب بها من قبل القطاع غير المصرفي .

وهنا يشترط لنجاح تلك الوسيلة توافر المدخرات وان يكون سعر الفائدة على هذه السندات موجباً أي أعلى من معدل التضخم ، وهنا تستطيع الدولة بيع تلك السندات ولن تكون بحاجة إلى اللجوء إلى أسلوب التمويل التضخمي(3).

ولهذا كثيراً ما تعد هذه الوسيلة فعالة لتجنب التضخم والأزمات المالية(4)، بيد إن وسيلة تمويل عجز الموازنة العامة من خلال إصدار السندات في الدول النامية هي وسيلة محدودة بسبب مواجهتها للعديد من المشاكل من بينها انعدام ثقة القطاع الخاص بها وبسبب سلبية- أسعار الفائدة الذي تطرح بها السندات وزيادة حجم الدين العام ، وحينما تكون أسعار الفائدة اقل من معدل التضخم السائد يفضل المستثمرون من القطاع الخاص استثمار فوائضهم المالية في أصول مالية ومادية أخرى.

فضلاً عن ذلك تفتقر البلدان النامية إلى وجود أسواق مالية واسعة ومنتظمة وهو من الأمور التي تسهم في الحد من توجه الأفراد لشراء السندات ، وإزاء هذه الحالة تلجا الحكومة إلى إصدار اذونات الخزانة وتطلب من البنك المركزي شرائها ، عندئذ يقوم البنك بإصدار كمية من النقد مساوية لقيمة هذه السندات.

غير إن هذه الطريقة في التمويل تنطوي على آثار سلبية عند الإفراط في استخدامها ، من بينها ارتفاع أسعار الفائدة والأضرار بحركة النمو الاقتصادي وزيادة كلفة خدمة الدين في المستقبل وما يتبع ذلك من تزايد في العجز(1) وذلك من خلال ما يعرف بأثر المزاحمة على افتراض بقاء العوامل الأخرى وفي مقدمتها الإصدار النقدي على حالها.

2.تمويل العجز المالي الحكومي باللجوء إلى الأرصدة النقدية المودعة لدى الجهاز المصرفي:

قد تستعين الحكومة لمواجهة بعض حالات عجز موازنتها العامة بأرصدتها المودعة لدى البنوك التجارية أو البنك المركزي ، وعلى الرغم من إن هذه الطريقة لا تؤدي إلى إصدار نقدي جديد ، إلا إنها تزيد من حجم السيولة النقدية لدى الأفراد المتعاملين مع الدولة ، إذ تمثل دخولاً إضافية لهم تزيد من مقتنياتهم النقدية وبالتالي زيادة إيداعاتهم النقدية لدى المصارف التي يتعاملون معها.

3.الاقتراض الحكومي من البنوك التجارية:

تستطيع الدولة إن تقترض من المصارف التجارية حسب الوضع النقدي لهذه المصارف، فاذا كان هناك فائض في الاحتياطيات لدى هذه المصارف ومن خلاله ما تقدم قروضاً إضافية للحكومة تسد حاجتها إلى الأموال دون الحاجة إلى تقليص قروضها المقدمة إلى القطاع الخاص. وفي هذه الحالة الاقتراض من المصارف التجارية يتضمن اثراً نقدياً توسعياً على عرض النقد.

أما إذا لم يكن لدى هذه المصارف فائض من الاحتياطيات عندئذ تتم تغطية حاجة الحكومة من خلال تخفيض متطلبات الاحتياطي النقدي القانوني للمصارف التجارية أو قيام البنك المركزي بشراء السندات الحكومية في السوق المفتوحة مما يزيد من الاحتياطيات الفائضة ويسمح للمصارف التجارية التوسع بإقراض الحكومة ، قد تتجه المصارف التجارية إلى تقليص قروضها إلى القطاع الخاص لمواجهة وتغطية طلب الحكومة(2).

4.تمويل العجز المالي الحكومي من خلال الاقتراض من البنك المركزي:

تعد عملية الاقتراض من البنك المركزي ضمن الوسائل التي تعتمدها العديد من دول العالم ، لتمويل عجز موازنتها العامة والتي أخذت بالتوسع وبشكل خاص في الدول النامية لما تتميز به عملية الاقتراض من سمات (مثل سرعة الاقتراض وسهولته وانخفاض كلفته)، كما سنرى ذلك لاحقاً.

5.تمويل العجز المالي الحكومي باللجوء إلى الضرائب :

تعتبر الضرائب بأنواعها ضمن الموارد التمويلية الرئيسة التي تستخدمها الدولة لتغطية نفقاتها العامة ، وقد تلجا الدولة من خلال فرض ضرائب جديدة أو زيادة نسبة الضرائب القديمة أو قيامها بإعادة تنظيم هيكل الضرائب باتجاه شمول فئات جديدة كانت خارج الوعاء الضريبي قبل التعديل لزيادة حصيلتها المالية لتغطية عجز الموازنة العامة للدولة . ومعلوم إن الضرائب وبقية الموارد المالية العامة لا تزيد من مقدار الدين العام(1).

ثانياً.مصادر تمويل العجز الخارجية:

قد تلجا الحكومات التي تعاني من عجز في موازنتها المالية في حالة عدم كفاية مواردها المالية المحلية إلى تغطية هذا العجز باللجوء إلى الأسواق الخارجية للحصول على الموارد المالية من خلال إصدارها السندات الحكومية لغير المقيمين وبالعملة الأجنبية . وعموماً لا يترك الاقتراض الخارجي تأثيراً على عرض النقد إلا إذا صاحبه زيادة الأموال

النقدية لدى القطاع الخاص غير المصرفي(2). بمعنى إذا تم إنفاق حصيلة القرض الخارجي في الخارج فلا يترتب على ذلك زيادة في عرض النقد.

الفرع الثالث

دور العجز المالي الحكومي في نمو الدين العام المحلي

يتأثر مقدار الدين العام الداخلي بالعجز المالي الحكومي عندما تلجا الدولة إلى تمويل هذا العجز، سواء بالاقتراض من الجمهور أو المصارف التجارية أو المؤسسات المالية الوسيطة غير النقدية أو البنك المركزي ، ففي جميع الحالات التي تضطر فيها الدولة إلى الاقتراض من هذه الجهات تؤدي إلى تزايد حجم دينها العام بسبب العلاقة الطردية بينهما باعتبار إن الدين العام هو الحالة التراكمية للقروض التي حصلت عليها الدولة في فترات سابقة ، أما تمويل العجز المالي الحكومي عن طريق زيادة حصيلة الضرائب وبقية موارد الدولة السيادية فلا يترتب عليها زيادة في مقدار الدين العام.

والسؤال الذي يثار هنا هل يستمر الدين العام بالتزايد نتيجة للتوسع الحاصل في العجز المالي الحكومي ؟ إن أية زيادة مستمرة في العجز تقلل من رغبة الأفراد في شراء السندات الحكومية عند مستوى أسعار الفائدة السائدة في السوق ، ومع تنامي حاجة الدولة للنفقات العامة تضطر عندها إلى رفع الفائدة لتحفيز الأفراد على شراء الأوراق المالية الحكومية ، وهكذا يزداد حجم الدين العام المحلي مرة أخرى مع كل توسع في نشاط الدولة.

لقد تولد عن عجز الموازنة العامة وتزايد دورها في زيادة الدين العام مشاكل مالية أبرزها إن العجز ولد ضغطاً لرفع أسعار الفائدة بسبب الطلب المتنامي للحكومة على الأرصدة النقدية الخاصة المتاحة للإقراض ، كما إن زيادة حجم الدين العام يؤدي إلى نمو مدفوعات الفائدة ،عليه، وبذلك برز الاهتمام بالآثار الانكماشية للسياسة المالية التوسعية المبنية على العجز على الدخل الكلي.

وعلى الرغم من الدعوات الشديدة خلال العقدين الأخيرين الرامية إلى الحد من عجز الموازنة العامة ، فان مشاكل المالية العامة مستمرة في التفاقم وأظهرت أرقام منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ارتفاع عجز الموازنة العامة في الدول الأوربية ليصل إلى (4.5%) عام 1996 بعد إن كان (3.8%) عام 1990 ، ونتيجة لذلك ازداد الدين العام بشكل مستمر وارتفعت نسبته إلى الناتج القومي الإجمالي في الدول أعلاه ليصل (72%) بعد إن كان (58.8%) لنفس الفترة أعلاه(1).

وعلى مستوى الأقطار الصناعية وبسبب تنامي العجز فقد ارتفعت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من (43.6%) إلى (69%) في الولايات المتحدة الأمريكية ومن (52%) إلى (83.3%) في اليابان ومن (81.6%) إلى (136%) في بلجيكا بين عامي (1980 و 1994)(1) ، هذه الأرقام تدل بوضوح العلاقة الوثيقة بين العجز المالي الحكومي وحجم الدين العام الداخلي .

الفرع الرابع

الآثار الاقتصادية لطرق تمويل العجز المالي

يهتم هذا الفرع ببيان الآثار الاقتصادية التي ترتبها طرق تمويل العجز على المتغيرات الاقتصادية مثل عرض النقد وأسعار الفائدة وميزان المدفوعات (2) .

اولاً.تأثير طرق تمويل العجز على المعروض النقدي:

1. تأثير اللجوء إلى القطاع غير المصرفي لتمويل عجز الموازنة العامة:

إن عملية بيع سندات الدين العام من قبل الحكومة في السوق المالية تؤمن للدولة مورداً مالياً من خارج الجهاز المصرفي وبالتالي لا يترتب عليها أي تغير في عرض النقد(3). ذلك لان الوحدات الاقتصادية غير المصرفية المكتتبة بالسندات لا تمتلك القدرة على الإصدار النقدي فعملية حصول الجمهور أو الوحدات الاقتصادية غير المصرفية على السندات الحكومية تنطوي على تحويل الملكية للأموال النقدية من القطاع غير المصرفي إلى القطاع الحكومي ، وعندئذ لن يحصل تغير في عرض النقد في التداول(4).

2.تأثير تمويل العجز المالي الحكومي باللجوء إلى الأرصدة النقدية لدى الجهاز المصرفي :

عادة ما تحتفظ الحكومة بأرصدة نقدية لدى المصارف التجارية والبنك المركزي وقد تلجا الحكومة إلى السحب من هذه الأرصدة لتمويل مشترياتها من السلع والخدمات ، مما ينعكس ذلك في شكل دخول إضافية للأفراد تزيد من مقتنياتهم النقدية وتزيد من إيداعاتهم النقدية لدى المصارف التجارية التي تزداد بدورها احتياطياتها النقدية وبالتالي زيادة قدرتها على منح الائتمان مما يتسبب في زيادة المكون الثاني من مكونات عرض النقد وهو الودائع الجارية.

3.تأثير التمويل من المصارف التجارية :

يمكن تتبع الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض من المصارف التجارية على عرض النقد من خلال الحالات الآتية(1):

الحالة الأولى : حالة محافظة المصارف التجارية على رؤوس الأموال الموجودة في حوزتها في صورة موجودات سائلة ، وهذا يعني إن هذه المصارف سوف تعدل العلاقة ما بين السيولة والودائع، وستحقق زيادة في ميزانياتها بسبب شرائها لسندات الحكومة التي تعمل على زيادة موجوداتها وبالتالي زيادة عرض النقد بالكمية نفسها .

الحالة الثانية : إذا قررت هذه المصارف المحافظة على العلاقة بين السيولة والودائع دون تغير أي إنها سوف تحل السندات الحكومية محل جزء من الموجودات السائلة ، فسيكون هذا على حساب الائتمان المقدم للقطاع الخاص وميوله نحو الانخفاض بنفس نسبة الإضافة إلى موجودات

هذه المصارف من سندات الحكومة مما يسهم في انخفاض إقراض الجمهور من المصارف وعدم تأثر المعروض النقدي .

الحالة الثالثة : في حالة توجه السندات الحكومية إلى سوق الأموال المعدة للاقتراض مع توفر الاحتياطيات النقدية الإضافية لدى المصارف التجارية . فسيكون بمقدور هذه المصارف التوسع في الائتمان وتغطية حاجة الحكومة والقطاع الخاص من الأموال مما يسهم في زيادة عرض النقد ، ويحدث العكس في حالة عدم امتلاك المصارف السيولة الفائضة .

الحالة الرابعة : في حالة قيام الدولة ببيع سندات إضافية جديدة للمصارف التجارية ، فان تحديد اثر هذا الاقتراض على عرض النقد يتوقف على موقف البنك المركزي، فإذا قام البنك المركزي بتلبية الطلب الإضافي على الائتمان من خلال إمداده للمصارف بقدر كاف من السيولة فستتمكن المصارف التجارية من شراء السندات الإضافية وضمها إلى محفظة الأوراق المالية دون إن يؤثر ذلك على الائتمان الممنوح للنشاط الخاص ، ذلك إن قيام البنك المركزي بضخ كميات إضافية من السيولة للاقتصاد يعمل على تعزيز الاحتياطيات النقدية لدى المصارف ويوسع قدرتها الائتمانية مما يؤدي إلى زيادة عرض النقد ، وهذا النوع من الاقتراض يكون شبيهاً بالاقتراض من البنك المركزي ، وإذا لم يتمكن البنك المركزي من تلبية الطلب الإضافي للائتمان فان المصارف في حالة شرائها للسندات الإضافية ستعمل على تقليص الائتمان المقدم للنشاط الخاص وتفضيل الائتمان الحكومي على الائتمان الخاص وفي هذه الحالة لن يتأثر عرض النقد.

4.تأثير الاقتراض من البنك المركزي على عرض النقد:

تترك استعانة الحكومة بالبنك المركزي لتمويل عجزها المالي العديد من الآثار الاقتصادية يمكن بيانها من خلال القنوات الآتية :

القناة الأولى : لجوء الدولة إلى السحب على المكشوف يؤدي إلى الإصدار النقدي الجديد وهذه الزيادة تؤدي بدورها إلى زيادة الطلب الاستثماري والاستهلاكي للدولة ، وهو ما يتفق مع وجهة نظر النقوديين بشان هيمنة الآثار النقدية على الآثار المالية عند تمويل الزيادة الأولية للأنفاق الحكومي بزيادة مساوية من النقود الجديدة(1) .

القناة الثانية : تؤدي عملية تمويل العجز بشكل غير مباشر من خلال لجوء الحكومة إلى بيع سنداتها واذونات الخزينة إلى البنك المركزي إلى زيادة في إصدار وتداول الأوراق النقدية(2).

القناة الثالثة : إن زيادة مشتريات البنك المركزي لسندات الدين الحكومة تنعكس في زيادة وإصدار وتداول النقود . وتمويل الإنفاق العام للدولة يقود إلى زيادة الأموال النقدية لدى الجمهور ، ومن ثم إيداع الجمهور لهذه الأموال لدى المصارف التجارية بدلاً من الاحتفاظ بها في شكل أرصدة نقدية ، الأمر الذي يعزز من حجم الودائع المصرفية وتحسين سيولة هذه المصارف ورفع قدرتها الائتمانية وزيادة المعروض النقدي (مضاعف الائتمان المصرفي)(1).

5.اثر الاقتراض الخارجي على عرض النقد :

إن الاقتراض من الخارج لا يترك تأثيره على عرض النقد إلا في حالة زيادة الأموال النقدية لدى القطاع الخاص ، أو الوحدات الاقتصادية غير المصرفية ، ويظهر هذا الأثر في ظل نظام الصرف الثابت ، إذ يؤدي

إلى زيادة الاحتياطيات الرسمية من الصرف الأجنبي للدولة مما يدفع بها إلى الطلب من البنك المركزي لإصدار عملة وطنية مقابل حصيلة الأقتراض الخارجي.

وفي حالة قيام الحكومة بإنفاق الأموال المقترضة الجديدة ، ستضع بين أيدي القطاع الخاص غير المصرفي نقوداً إضافية جديدة يتم إيداعها كلاً أو جزءاً لدى المصارف التجارية، مما يؤثر على الاحتياطيات المصرفية وزيادة القاعدة النقدية وعرض النقد ، وتتطابق هذه الطريقة في التمويل مع طريقة الاقتراض المباشر من البنك المركزي(2).

ثانياً . اثر تمويل العجز المالي الحكومي على أسعار الفائدة :

1.تأثير الاقتراض من الجمهور على أسعار الفائدة :

إن لجوء الحكومة لتمويل عجز موازنتها العامة بالاقتراض من الجمهور من خلال طرح كميات كبيرة من السندات الحكومية للاكتتاب بها لا ينطوي على إصدار نقدي جديد إذ يعتبر تمويلاً غير نقدي للعجز المالي.

إن زيادة الإنفاق الحكومي ينعكس في صورة زيادة في الطلب على الموارد المالية من القطاع الخاص عن طريق بيع الحكومة للسندات إلى الأفراد ، وان ثروة القطاع الخاص تزداد على شكل "سندات إضافية" وهذا التغير في ثروة القطاع الخاص سينعكس على السلوك الاستهلاكي والاستثماري لهذا القطاع ، ويتسبب أيضا في خفض عرض المدخرات في سوق الأموال المعدة للإقراض لتمويل الإنفاق الخاص وبالتالي ارتفاع أسعار الفائدة ، وارتفاع أسعار الفائدة يعني زيادة كلفة الفرصة البديلة

للاستثمار في راس المال المادي ومن ثم تخفيض الدافع لدى القطاع الخاص للاستثمار في المشاريع الأقل ربحية ، إذ يفضل المستثمرون من القطاع الخاص الاستثمار بشراء السندات على السلع الرأسمالية ، وبالمثل تؤدي أسعار الفائدة المرتفعة إلى ضعف استهلاك القطاع الخاص لان الأفراد يتوقعون زيادة معدلات الضرائب في المستقبل لدفع الفوائد عن الدين العام.

ويؤدي الانخفاض الاستهلاكي والاستثماري إلى خفض الطلب الكلي وإضعاف الأثر التوسعي المباشر لعجز الموازنة وهو ما يعرف " بأثر الإزاحة " .

وتتسبب الزيادة المستمرة في الإنفاق الحكومي إلى تراجع إنفاق القطاع الخاص مما يؤدي إلى إحلال الإنفاق العام محل الإنفاق الخاص(1). وبعبارة أخرى إن الزيادة من الإنفاق الحكومي الممول بالاقتراض من الجمهور قد زاحمت مقداراً مساوياً من الإنفاق الخاص خارج الطلب الكلي، مما يدفع بالمستثمرين من القطاع الخاص للبحث عن مصادر أخرى للتمويل واهم هذه المصادر هي المصارف التجارية التي ترفع أسعار الفائدة بعد تزايد حاجة المستثمرين والمضاربين للموارد المالية . ومع ذلك يعتمد الأثر النهائي على سعر الفائدة القصير الأجل على موقف البنك المركزي من منح السيولة للمصارف التجارية لمواجهة تزايد الطلب على الموارد المالية ، فإذا استطاعت المصارف التجارية من إعادة تمويل سيولتها لدى البنك المركزي ، فهذا سيعمل على المحافظة على اعتدال أسعار الفائدة السائدة(2).

وفي حال اعتماد البنك المركزي لسياسة نقدية متشددة إزاء منح السيولة للمصارف التجارية فان هذه السياسة سوف تعمل على الضغط على أسعار الفائدة باتجاه ارتفاعها .

2.تأثير تمويل العجز المالي الحكومي باللجوء إلى البنك المركزي :

إن الاقتراض من البنوك المركزية لتمويل العجز المالية الحكومي يعني تحويل هذا العجز إلى عملية إصدار نقد جديد ، مما يؤدي إلى زيادة المعروض النقدي اولاً ثم انخفاض أسعار الفائدة ثانياً ، وعندما تقوم الحكومة بإنفاق النقود الجديدة تزداد دخول الأفراد ومن ثم ودائعهم لدى المصارف التجارية ، مما يؤدي إلى زيادة احتياطياتها النقدية وتمتعها بالقدرة على تقديم المزيد من الائتمان ، وبذلك يزيد المعروض النقدي وتميل أسعار الفائدة نحو الانخفاض في المدى القصير ، ويترك ذات الأثر إذا قام البنك المركزي بتمويل المصارف التجارية بدفعات نقدية إضافية لمواجهة حالات تزايد الاقتراض منها دون إن يقلل من الائتمان المخصص للقطاع الخاص.

3.آثار الاقتراض الخارجي :

تظهر الآثار الاقتصادية لهذا النوع من الاقتراض إذا أقدمت الحكومة على تنقيد القرض الخارجي بالعملة الأجنبية بإصدار نقدي جديد من العملة الوطنية ، مما يؤثر في حجم عرض النقد وزيادة القاعدة النقدية وفي هذه الحالة يكون هذا المصدر التمويلي مصدراً مهماً للحد من ارتفاع أسعار الفائدة.

ثالثاً.التأثير على ميزان المدفوعات:

ضمن العوامل التي تعد ذات صلة بتدهور ميزان المدفوعات عجز الموازنة العامة ، إذ إن التطورات في هذا الميزان لا تنفصل عن السياسات النقدية والمالية والتجارية المعتمدة في الداخل، فإذا كانت هذه السياسات توسعية فإنها تمارس ضغطاً على ميزان المدفوعات وعدم مراعاة هذا التوازن تجعل من العجز المالي مصدراً رئيساً لتدهور الأوضاع الخارجية للبلد.

إذ تمارس السياسة النقدية التوسعية للحكومة تأثيرا واضحاً فيَ زيادة عرض النقد بشكل يفوق حجم الطلب على النقود ، وإذا ما واكب هذه السياسة التوسعية زيادة في الطلب ثم الدخل الكلي ، اتجهت الاستيرادات إلى الزيادة . (بافتراض بقاء العوامل الأخرى ثابتة).

فان الزيادة في الاستيراد (زيادة الطلب على العملات الأجنبية) تحدث عجزاً في ميزان المدفوعات الذي يمارس ضغطاً باتجاه خفض سعر صرف العملة المحلية .

وهنا يجب التمييز بين أسعار الصرف الثابت وأسعار الصرف المرنة ، ففي ظل نظام الصرف الثابت تلجا السلطة النقدية لتقديم الدعم للقيمة الخارجية لعملتها الوطنية من خلال توفير الاحتياطيات الأجنبية لمواجهة الزيادة في الطلب عليها مما يترتب عليه هبوط في هذه الاحتياطيات التي تعد أحد ابرز المحددات للقاعدة النقدية ، مما يؤدي إلى خفض الزيادة في عرض النقد ، أما في ظل نظام الصرف المرن فان العجز في ميزان المدفوعات يتسبب في تدهور سعر صرف العملة المحلية.

من جانب آخر تؤدي عملية الاقتراض من البنك المركزي إلى تنقيد الدين الحكومي والى زيادة عرض النقد في التداول ، والزيادة في عرض

النقد تقود (عندما تكون مرونة الجهاز الإنتاجي القائم ضئيلة أو إن مرونة العرض الكلي من السلع والخدمات محدودة) إلى زيادة الدخل النقدي بسبب التضخم اكثر من الزيادة في الدخل الحقيقي ، وان عدم المواءمة بين عرض النقد ومعدل الناتج القومي الحقيقي ينعكس بصورة اختلال وتهديد الاستقرار الاقتصادي (الداخلي والخارجي) .

كما وتمارس سياسة الاقتراض من البنك المركزي أو السياسة النقدية التوسعية تأثيرا على حساب راس المال بميزان المدفوعات ، فعند لجوء الدولة إلى طرح سندات الحكومة للتداول وقيام البنك المركزي بعملية شراء هذه السندات فان ذلك يعكس في زيادة عرض النقد وانخفاض سعر الفائدة .وهبوط أسعار الفائدة يؤدي (مع افتراض وجود حركة نشطة لراس المال) إلى تدفق راس المال الدولي إلى الخارج وحصول عجز في حساب راس المال بسبب الانخفاض في سعر الفائدة الذي يدفع بالمستثمرين المحليين إلى نقل استثماراتهم خارج الاقتصاد الوطني وتفضيلهم للأصول الأجنبية المشابهة ، وهذا يؤدي إلى حالة عجز في حساب راس المال في ميزان المدفوعات.

المطلب الثاني

البنك المركزي وتمويل الأشخاص المعنوية العامة

للتمويل دور مهم في النمو الاقتصادي على المستوى الجزئي (الوحدات الاقتصادية) وعلى المستوى الكلي ، إذ إن توفير الموارد المالية يعد من المستلزمات الأساسية التي تساهم في عملية الإنتاج وما يتصل بها من فعاليات الاقتصادية.

والأشخاص المعنوية العامة(1)، شانها شان الأشخاص المعنوية الخاصة(2)، تعتمد على مصدرين تمويلين هما : التمويل الذاتي أو الداخلي،والتمويل الخارجي ويستطيع البنك المركزي التأثير على التمويل الخارجي من خلال السياسة الائتمانية التي يعتمدها في تعامله مع الجهات المقترضة.

في هذا المطلب سوف يكرس الفرع الأول لدراسة التمويل الداخلي في حين يتناول الثاني التمويل الخارجي ، ويختص الثالث بدراسة دور البنك المركزي في إقراض الأشخاص المعنوية العامة.

الفرع الأول

التمويل الداخلي " أو الذاتي "

يعد هذا النوع من التمويل مصدراً مهماً من مصادر التمويل للمشروعات العامة التي تتمتع باستقلال اداري مالي (وميزانية ذاتية) وهذا يعني إن تحتفظ بفائض نشاطها الإنتاجي ليصبح جزءاً من احتياطياتها . ويندمج في ميزانياتها ، مع تمتعها بحرية استخدامه أو استثماره وما يترتب عليه من تغير في التكوين العضوي لهيكل راس مال المشروع(1).

ويمكن هذا التمويل المشروعات من الاعتماد على نفسها في تمويل استثماراتها وبدون الحاجة إلى مصادر التمويل الخارجية ، وبالتالي تجنبها احتمال فرض سياسات معينة عليها وتحملها كلفاً معينة في صور فوائد وعمولات.

إن التمويل الذاتي يحفظ للإدارة المالية رقابتها وإشرافها على الأعمال الجارية في المنشات التي تستثمر فيها هذه الأموال .

إن حاجة المشروعات أو الوحدات الاقتصادية العامة أثناء ممارستها لنشاطها الاقتصادي إلى الموارد المالية لتغطية أعباء نشاطها الجاري أو استثماراتها يضع على إدارة هذه المشروعات إن توازن بين مصادر التمويل المتاحة وتكلفة كل منها والنتائج المترتبة عليها، وتستطيع هذه المشاريع تغطية نفقاتها الاستهلاكية والإنتاجية من خلال مواردها المالية الذاتية بعد تسديد الضرائب والتزاماتها الأخرى.

ويعتمد التمويل الداخلي على الفائض النقدي المتولد من العمليات الجارية وكذلك من ثمن بيع الأصول الثابتة . واهم الروافد المكونة للتمويل الذاتي هي(2):

1. الأرباح المحتجزة وتشكل أهم العناصر المكونة للتمويل الداخلي.
2. تخصيصات الاندثار المتراكم.
3. الأموال المتحصلة من بيع الموجودات الثابتة.

وتأتى أهمية التمويل الذاتي من عوامل عدة :

الأول : إن التمويل الذاتي يفوت الفرصة على المصادر الخارجية في فرض سياسات ائتمانية معينة لا تتناغم مع السياسة الإنتاجية أو الاستثمارية المتبعة من قبل المشرعات العامة.

الثاني : تحاشي تحمل لكلف مالية في صور فوائد وعمولات أي تجنب الشروط الائتمانية المتشددة.

الثالث : الرغبة في التمتع بالاستقلال المالي لمواجهة تقلبات الأسعار.

الرابع : المرونة في التصرف بالموارد الذاتية وما يتضمنه من تزايد مقدرة الوحدات الإنتاجية على استيعاب التطورات العلمية والفنية.

الخامس : تمويل الخطط الاستثمارية لزيادة مقدرتها التنافسية في الأسواق الداخلية والخارجية.

السادس : السعي للابتعاد عن الآثار السلبية للتضخم الذي قد ينجم عن الاقتراض الخارجي وما يترتب على ذلك من تدهور القوة الشرائية وهبوط العائد الحقيقي من التوظيف الطويل الأجل لرؤوس الأموال الموظفة.

ومن الجدير بالتأكيد هنا إن هذا الأسلوب التمويلي لا يتطلب ولا يؤدي إلى زيادة كمية النقود أو وسائل الدفع (إصدار جديد من جانب البنك المركزي أو خلق نقود ودائع من جانب البنوك التجارية) لان التمويل يستند إلى ادخارات متراكمة عن نشاط سابق، أي إن التمويل هنا يتم من خلال أموال سبق خلقها في الاقتصاد،فحجم الأصول النقدية يبقى ثابتاً ، وبذلك تتم عملية تحويل الأصول النقدية إلى قيم اقتصادية بعيدة عن تأثيرات المؤسسات المصرفية .

وقد لا تستطيع المشروعات أو الأشخاص المعنوية العامة من الحصول على كامل احتياجاتها من الموارد المالية الذاتية لأسباب تتعلق بالعوامل الموضوعية والذاتية الخاصة بعمل هذه المشاريع ، فتلجا عندئذ إلى مصادر التمويل الخارجي.

- الفرع الثاني

التمويل الخارجي

ينصرف المقصود بالتمويل الخارجي إلى لجوء المشروعات عموماً إلى تمويل استثماراتها بالاعتماد على الموارد المالية التي تقترضها من الخارج . ولعل من أهم مصادر التمويل الخارجي الوحدات الاقتصادية

(أفراد ، شركات) ذات الفائض في مواردها المالية والمؤسسات المالية الوسيطة ، ولهذا ينقسم التمويل الخارجي إلى قسمين:

- التمويل الخارجي المباشر.
- التمويل الخارجي غير المباشر.

اولاً. التمويل الخارجي المباشر:

وبموجبه تلجا الوحدات الاقتصادية العامة التي تعاني من نقص في مواردها المالية بالاقتراض من الوحدات الاقتصادية الأخرى التي تتمتع بالفائض دون تدخل من قبل المؤسسات المالية الوسيطة.

وتلجا الوحدات المقترضة إذا كان القانون يسمح بذلك إلى إصدار موجودات مالية غير نقدية تعرف بالسندات المباشرة وبيعها لأصحاب المدخرات دون الحاجة إلى وسيط(1).

ثانياً.التمويل الخارجي غير المباشر:

بموجب هذا الأسلوب من التمويل تتم تغطية حاجة الوحدات الاقتصادية العامة عن طريق تدخل المؤسسات المالية الوسيطة بمختلف أنواعها (مصرفية أم غير مصرفية) ، فتقوم هذه المؤسسات بتجميع المدخرات النقدية من الوحدات ذات الفائض (أفراد ، مشرعات) ثم توزع هذه الادخارات على الوحدات التي تعاني من العجز ، ويأخذ هذا التدخل ثلاثة أشكال هي:(2)

الشكل الأول :

ويتمثل بإصدار السندات المباشرة من قبل الوحدات التي تعاني من عجز في مواردها وبيعها إلى المؤسسات المالية الوسيطة النقدية أو المصرفية ،

فهي تمثل حقوقاً لحائزيها على الجهة المصدرة . والمخطط التالي يوضح آلية التمويل .

الشكل الثاني :

الاقتراض من المؤسسات المالية الوسيطة النقدية أو المصرفية بموجب عقود وشروط يتم الاتفاق عليها.(1)

أما الشكل الثالث :

من الوساطة فيتمثل بالعلاقة بين وحدات العجز والمؤسسات المالية غير المصرفية ، إذ تمارس هذه المؤسسات عملية إقراض الوحدات التي تعاني من عجز من خلال قيامها بتجميع الودائع الادخارية التي تؤهلها للمساهمة في تمويل النشاط الاستثماري.

الفرع الثالث

دور البنك المركزي في إقراض الأشخاص المعنوية العامة

يثير موضوع دور البنوك المركزية في تقديم القروض والتسهيلات الائتمانية للأشخاص المعنويّة العامة ومساهمته في التنمية الاقتصادية جدلاً بين الاقتصاديين ، فمنهم من يعارض هذه المساهمة ، ومنهم من يؤيد ذلك باعتبار إن هذه المساهمة هي من ضمن الوظائف المهمة للبنوك المركزية.

فالمؤيدون لوظيفة البنك المركزي الائتمانية يسترشدون بقوانين البنوك المركزية التي أنشأت بموجبها هذه البنوك ، ويظهر ذلك واضحاً في البلدان النامية(2).

إذ تتدخل حكوماتها بشكل مباشر للتأثير على السياسة النقدية والائتمانية بهدف تشجيع إقامة وتنمية قطاعات صناعية أو زراعية وتفضلها على بقية الأنشطة أو القطاعات الاقتصادية بحيث يكون توجيه الائتمان متلائماً مع الأهداف الاقتصادية العاملة للبلد ، في حين ان قوانين الدول الصناعية لم تنص على هذا الدور للبنوك المركزية فيها(3).

أما المعارضون لتدخل البنوك المركزية في عملية التنمية الاقتصادية ، فهم يحصرون مهام البنك المركزي بالمحافظة على استقرار قيمة العملة محلياً وخارجياً واستبعاد أي دور تنموي للبنوك المركزية(1).

وبسبب ظروف التخلف وقلة الموارد المالية وضعف أسواق المال في البلدان النامية ونتيجة للعلاقة القوية بين الحكومة والبنك المركزي ، نجد إن بنوكها المركزية باعتبارها جزءاً من مؤسساتها العامة التابعة لها ، مسؤولة عن إدارة النظام النقدي ككل فيها ، وان عليها إن تساهم في عملية التنمية وتلبية متطلبات القطاعات الاقتصادية المختلفة ، وتمويل المشرعات العامة(2)، كما هو الحال في تركيا والباكستان والهند والمكسيك وكوريا الجنوبية والبرازيل.

ففي تركيا في أوائل عقد الثمانينات طلبت حكومتها من بنكها المركزي تخصيص (75%) من حجم التسهيلات الائتمانية للنظام المالي إلى قطاعات اقتصادية مختارة أو عن طريق استخدام أسعار " فائدة تمايزية " بالنسبة للقطاعات المستهدف تنميتها (المشاريع المملوكة للدولة ، قطاع الزراعة ، التصدير ، المستثمرين الصناعيين المناطق المتخلفة بغية النهوض بها لتساير التطورات الاقتصادية المستهدفة) واخيراً يمكن القول بان هذا الأسلوب من التمويل (وبسبب حاجة المؤسسات العامة إلى الموارد المالية لتمويل خططها الاستثمارية) يسهم في زيادة حجم الدين

العام الداخلي ، وذلك من خلال قيام الحكومة بتوجيه التسهيلات الائتمانية التي تقدمها البنوك المركزية إلى القطاعات والمشاريع الاقتصادية للمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية ، وهذه التسهيلات تشكل خلقاً نقدياً جديداً وترتب التزامات في ذمة الدولة.

المطلب الثالث

الاقتراض من البنك المركزي لأغراض تنموية

يختلف دور البنوك المركزية في التنمية في الدول المتقدمة عنه في الدول النامية ، ففي الوقت الذي تراجع هذا الدور في الدول الصناعية ، فانه يزداد ويتعمق في البلدان النامية ، بسبب حاجة الأخيرة إلى الموارد المالية لتغطية أعباء عملية التنمية الاقتصادية فيها.

وفي ضوء التطورات التي شهدتها هذه البنوك فقد تعددت مهامها لتشمل مهام جديدة برزت بعد أزمة المديونية الخارجية في عقد الثمانينات ، وغطت هذه المهام تطوير السوق النقدية والمالية وإقامة مؤسسات تمويل تنموية ، وبذلك تحولت مهام هذه البنوك إلى مهام تنموية بعد إن كانت مهام تقليدية(1).

يقسم هذا المطلب إلى فرعين يتناول الأول مضمون تمويل البنك المركزي للتنمية الاقتصادية ، في حين كرس الثاني لدراسة البنك المركزي وقنوات تمويل التنمية الاقتصادية.

الفرع الأول

مضمون تمويل البنك المركزي للتنمية الاقتصادية

تسهم البنوك المركزية في الدول النامية في إيجاد نظام نقدي يستطيع إن يشارك في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول ، وذلك من خلال استخدام إمكانيات هذه البنوك على توفير احتياجات نقدية تتناسب ومعدل النمو المستهدف ، إضافة لما تتمتع به البنوك المركزية من قابلية لتغطية حاجة القطاعات الاقتصادية المختلفة من الموارد المالية المتجسدة في العون الكمي للأموال المتدفقة نحو هذه القطاعات والوحدات الاستثمارية التي تدفع بعملية النمو الاقتصادي ، وتمتعها أي البنوك المركزية بميزة توفير التسهيلات الائتمانية للحكومة . والعمل على حماية سوق السندات الحكومية واذونات الخزانة من خلال تطوير الأسواق المالية والنقدية وزيادة فعاليتها(2).

ويقر الاقتصاديون بان عقد الثمانينات كان بداية أزمة الديون الخارجية التي بدأت في عام 1982 ، واعتبرت في حينها أزمة المكسيك المؤشر الأول لبداية هذه الأزمة(3).

وكان من نتائج ظهور الأزمة إن تراجع حجم القروض الخارجية المقدمة للدول النامية من الدول المتقدمة أو المؤسسات المالية الدولية ، مما دفع بهذه الدول ولأجل الاستمرار في خططها التنموية ومواجهة تزايد أعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى اللجوء إلى الاقتراض الداخلي ، وبشكل خاص من البنوك المركزية ، إذ إن الحكم على مدى فائدة البنوك المركزية في البلدان النامية لن يكون قائماً على أساس وسائله أو وظائفه

التقليدية، على الرغم من أهميتها كما لو كان الأمر يعني فقط اقتصاداً متقدماً وانما على أساس دوره في عملية التنمية الاقتصادية.

الفرع الثاني

البنك المركزي وقنوات تمويل التنمية الاقتصادية

يمكن تحديد دور البنوك المركزية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال القنوات الآتية(1):

القناة الأولى : التمويل المباشر لعملية التنمية الاقتصادية من خلال قيام البنك المركزي بتقديم القروض إلى اوجه النشاط الاقتصادي ، حيث ينطلق البنك المركزي في تأدية هذه المهمة من مسؤوليته ودوره في إدارة النشاط النقدي لتمويل الأنشطة الإنتاجية السلعية والخدمية ،ذلك من خلال تقديم التسهيلات الائتمانية بشروط ميسرة ، وقيام البنك المركزي بهذه المهمة تجعله مؤسسة إنمائية.

وفي العراق فقد خول المشرع العراقي البنك المركزي صلاحية تمويل المنهاج الاستثماري السنوي ومنح القروض والسلف للدوائر الرسمية لأغراض تحقيق التنمية الاقتصادية(2).

القناة الثانية : التمويل غير المباشر لعملية التنمية الاقتصادية من خلال المؤسسات المالية الوسيطة المتخصصة في التمويل إذ يقوم البنك المركزي بتمويل المؤسسات المالية الوسيطة غير النقدية كالبنوك المتخصصة التي بدورها تمول القطاعات الاقتصادية عن طريق القروض التي يقدمها البنك المركزي إلى هذه المؤسسات المتخصصة في التمويل

طويل الأجل كالمصارف الزراعية والصناعية والعقارية . وضمن هذه القناة يمكن للبنك المركزي أن يسهم في عملية التنمية من خلال الآتي(3):

- إعادة خصم الأوراق الصناعية والزراعية إضافة إلى الأوراق التجارية.
- السماح للبنك المركزي بمسك السندات الزراعية والصناعية كضمان للقروض وبشروط معينة والسلف التي يقدمها البنك المركزي.
- إدخال السندات الصناعية ضمن أنواع الموجودات لدى البنك المركزي تشجيعاً للاستثمار الصناعي.

وفي العراق منح البنك المركزي صلاحية القيام " بعمليات شراء أو بيع أو قطع أو إعادة قطع السندات الناجمة عن عمليات تجارية أو صناعية أو زراعية ، على أن تحمل توقعين معتبرين أو اكثر وان تستحق خلال مدة أقصاها سنة واحدة اعتباراً من تاريخ امتلاك البنـــك لها "(1) .

القناة الثالثة : خلق وتطوير هيكل مالي يتلاءم وعملية التنمية الاقتصادية ، من خلال تشجيع قيام سوق نقدية ومالية منتظمة تسهم في تعبئة المدخرات وتمويل نشاطات اقتصادية مختلفة وممارسة رقابة فعالة على الجهاز الصيرفي وتطويره(2).

وتتجسد هذه المهمة بإنشاء وتوسيع قاعدة النظام المصرفي من حيث العدد والنوع والكفاءة وخلق المنافسة بين مختلف الوحدات العاملة(3). ولكي ينهض البنك المركزي بهذه المهام التنموية وتحقيق التوازن بين كمية النقود المطلوبة لتغطية احتياجات خطط التنمية والتوسع في الناتج القومي الإجمالي ، قد تلجا البنوك المركزية إلى أحد الأساليب الآتية :

الأسلوب الأول : قيام البنك المركزي بشراء السندات الحكومية واذونات الخزينة لتغطية حاجة الدولة من الموارد المالية لمواجهة متطلبات الاستثمارات في القطاعات الاقتصادية ، كما وتقع على البنوك المركزية مهام مضافة تتمثل في ضمان معدل مناسب من النمو في عرض النقد ، بحيث يسمح للمصارف أن توسع من حجم ائتمانها الممنوح للمشاريع الصناعية والزراعية بالحد الذي ينسجم واستقرار الأسعار ويدفع بعجلة التنمية عن طريق توجيه الاستثمار الصيرفي نحو القطاعات الإستراتيجية . وتستطيع البنوك المركزية تحقيق ذلك من خلال تفعيل الآلية التقليدية التي تعتمدها في تنظيم السياسة النقدية بالشكل الذي يؤدي إلى توفير معدل مناسب من النمو في عرض النقد بما في ذلك سعر إعادة الخصم وعمليات السوق المفتوحة ومتطلبات الاحتياطي القانوني(1) .

الأسلوب الثاني : قيام البنك المركزي بالتأثير في السياسة الائتمانية " الائتمان الموجه " تستطيع البنوك المركزية من خلال التطور الذي حصل في وسائل البنك الرقابية على الائتمان الصيرفي من التأثير ليس في حجم الائتمان الصيرفي فقط بل وفي وجهته ونوعيته أيضا ، وذلك بالتأثير على السياسة الائتمانية وتوجيهها وفق المصالح الاقتصادية العامة ، وقد قاد هذا التطور والتوجه إلى شيوع ظاهرة " الائتمان الموجه " التي تعني التدخل في السياسة الائتمانية والتأثير عليها عن طريق وسائل محددة وتوجيهها نحو قطاعات اقتصادية مختارة.

وبسبب ما تعاني منه البلدان النامية من تخلف أجهزتها المصرفية وضعف سوقها المالي فقد تبنت معظم حكومات هذه الدول هذه السياسة الائتمانية ، كما شجعت حكوماتها على إقامة مؤسسات تمويل متخصصة

كالمصارف الزراعية والصناعية والعقارية ، أسهمت البنوك المركزية بتوفير السيولة النقدية الضرورية لمواجهة تزايد الطلب عليها.

فضلاً عن ذلك فقد امتد تأثير هذه السياسة إلى التخصيصات الاستثمارية لمشاريع القطاع الخاص التي يستهدف تنميتها بالشكل الذي يخدم مسيرة التنمية الاقتصادية للبلد أو لتسهيل نقل الموارد المالية من القطاع الخاص إلى القطاع العام ففي المكسيك على سبيل المثال ألزمت الحكومة البنوك التجارية خلال عقد الثمانينات على تخصيص (31%) من ودائعها كتسهيلات ائتمانية للحكومة و(10%) لمؤسسات التمويل التنموي و (6%) لقطاع الإسكان و (1.6%) للصادرات.

وفي الباكستان عمدت الحكومة إلى توجيه (70%) من حجم التسهيلات الائتمانية إلى أنشطة اقتصادية مختارة . ثم خفضت هذه النسبة في عام 1988 ، أما في البرازيل فقد استهدفت الحكومة البرازيلية تنمية القطاع الزراعي ، فطلبت من بنوكها التجارية تخصيص ما نسبته (20-60)% من ودائعها إلى القطاع الزراعي لأجل النهوض به والاستفادة من الموارد الطبيعية التي تتوفر في البرازيل ، وفي الهند تم تخصيص (40%) من حجم الاصول المالية لدى البنك المركزي كتسهيلات ائتمانية للقطاعات الاقتصادية(1).

ولتحقيق هذه الأهداف فقد استعملت عدة وسائل دأبت البنوك المركزية على استخدامها ومنها :

الوسيلة الأولى : فرض أسعار إعادة خصم انتقائية:

إذ تعتمد البنوك المركزية سياسة تمايزية عند احتسابها أسعار إعادة خصم لأنواع معينة من القروض،فتفرض أسعار منخفضة على القروض الموجه إلى الاستثمارات في القطاعات الصناعية والزراعية والخدمية

وبقية القطاعات الإنتاجية،في حين تعتمد أسعار إعادة خصم مرتفعة على القروض الموجه نحو استيراد السلع الكمالية أو إقامة المشاريع التجارية(2).

الوسيلة الثانية : وضع أسعار فائدة مرتفعة على بعض أنواع القروض ، واخرى منخفضة بهدف تشجيع المستثمرين على الاستثمار في بعض اوجه النشاط الاقتصادي.

الوسيلة الثالثة : اشتراط الموافقة المسبقة على بعض القروض والرقابة المسبقة على القروض الطويلة الأجل ، من حيث حجمها وكلفتها ووجهتها ومدة استحقاقها ، وعادة ما يطبق هذا الاسلوب على القروض المقدمة إلى الاستثمارات في القطاعات الزراعية والصناعية.

ان قيام البنك المركزي بتمويل خطط التنمية الاقتصادية ، من خلال القنوات المختلفة التي سبق ذكرها واعتماده للسياسة النقدية الموجه وبسبب تراجع حصيلة الموارد السيادية للدولة من شانه أن يسهم في زيادة الدين العام الداخلي .

المبحث الثالث

العوامل المفسرة للجوء الدولة للاقتراض من البنك المركزي

تتعدد العوامل الدافعة بالدولة إلى تفضيل الاقتراض من البنك المركزي على بقية المصادر التمويلية الأخرى (الداخلية والخارجية) لمواجهة التزايد في إنفاقها العام ، في هذا المبحث سنحاول دراسة العوامل المفسرة للجوء الدولة إلى الاقتراض من البنك المركزي من خلال مطلبين الأول يتناول معوقات الاقتراض الحكومي من خارج البنك المركزي ، في حين يختص الثاني في بيان أسباب لجوء الدولة إلى الاقتراض من البنك المركزي.

المطلب الأول

معوقات الاقتراض الحكومي من خارج البنك المركزي

ترافق عملية الاقتراض الحكومي بعض المعوقات والمخاطر ، تدفع بالدولة إلى دراسة وسائل الاقتراض المختلفة الأخرى (المصارف التجارية ، الجمهور والمؤسسات غير المصرفية إضافة إلى الاقتراض من الخارج) وإجراء مقارنة تفضيلية فيما بينها للوقوف على شدة ونوع المخاطر التي تنتج عن كل منها .

في هذا المطلب سيتم توضيح أهم المعوقات والمخاطر المرافقة لوسائل الاقتراض من خارج البنك المركزي وعلى وفق الفروع الآتية:

الفرع الأول

تنامي ظاهرة التزاحم المرتبطة بالاقتراض من القطاع غير المصرفي

إن نجاح عملية الاقتراض الحكومي من الجمهور أو القطاع غير المصرفي يتوقف بالدرجة الأساس على كمية الادخارات التي يحتفظ بها القطاع الخاص ، وعلى تطور واكتمال الأسواق المالية في البلد ، ودرجة الوعي المصرفي والنقدي الذي يتمتع به الجمهور، إضافة إلى درجة الاستقرار السياسي والاجتماعي السائدة في البلد المعني بشكل عام.

وعلى الرغم من خلو عملية الاقتراض من الجمهور من التأثيرات التوسعية التي ترافق عادة وسائل الاقتراض الأخرى على عرض النقد في التداول وتفاقم التضخم ، فان هذه العملية لا تخلو من الآثار والمعوقات وفي مقدمتها تنامي ظاهرة " المزاحمة " .

إن لجوء الدولة إلى الاقتراض من الجمهور لتمويل العجز في موازنتها العامة عن طريق إصدار السندات الحكومية واذونات الخزانة إلى الأفراد ومؤسسات الأعمال وشركات التامين وغيرها من المؤسسات غير المصرفية لا يتسبب عادة في إحداث تغيير في عرض النقد وبالتالي آثار تضخمية ، في الوقت الذي يحقق الجمهور والمؤسسات المالية الوسيطة غير النقدية زيادة في صافي موجوداتها المالية.

ولكن عملية الاقتراض من الجمهور ترافقها ظهور وتنامي ظاهرة التزاحم، هذه الظاهرة تثير نقاشاً حاداً بين المدارس الاقتصادية (الكنزية و النقودية) حول اثر هذا الاقتراض على أسعار الفائدة والاستثمارات في

القطاع الخاص(1) ، ومقدار التغير في حجم الناتج المحلي الإجمالي الناتج بسبب الأثر التوسعي للعجز الحكومي ، إذ ترى المدرسة النقودية بشكل خاص إن هذا الاقتراض (خاصة أن هذا الاسلوب من التمويل يشير إلى اعتماد سياسة نقدية متشددة) سيؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة ، والتأثير على استثمارات القطاع الخاص (بمقدار مساوي للإنفاق الحكومي الذي يزيح استثمارات القطاع الخاص خارج الطلب الكلي)(2) ، وتراجعه في الأمد الطويل مما يؤدي إلى محو الأثر التوسعي المباشر الذي يمارسه عجز الموازنة على مستوى الناتج المحلي الإجمالي ، ويتوقف هذا بدوره على مدى استجابة الطلب على النقود للتغيرات الحاصلة في أسعار الفائدة ومنحنى توازن السوق النقدية.

من جانب آخر يذهب بعض الاقتصاديين إلى الإقرار بامتداد آثار ظاهرة التزاحم لتشمل بعض اوجه الإنفاق الاستهلاكي الخاص ، التي تتمتع باستجابة سريعة للتغيرات الحاصلة في أسعار الفائدة كالإنفاق على خدمات الإسكان والسلع الاستهلاكية المعمرة(3) . وهذا كله يسهم في الحد من الاثار التوسعية للعجز المالي الحكومي.

الفرع الثاني

اشتداد ثقل أعباء الاقتراض الخارجي

يترتب على الاستدانة من مصادر التمويل الخارجية ، لاستكمال وسد النقص الحاصل في مصادر التمويل الداخلي أعباء مالية عديدة على المدى البعيد يمكن تلخيصها بالآتي(1):

1. تفاقم خدمة مدفوعات الدين الخارجي :

تتمتع القروض الخارجية بميزات عديدة ، إلا إنها لا تخلو من العيوب في انها ليست متاحة لجميع البلدان التي ترغب في الحصول عليها ، كما

وان أعباء وتكاليف هذه الديون تنمو بشكل متوازي وطردي مع تزايد حجمها ممثلة في المدفوعات الجارية (الفوائد) والمدفوعات الرأسمالية (الأقساط) ، وترهق هذه المدفوعات اقتصاديات البلدان المقترضة وبشكل خاص النامية ، وتزداد آثار هذه الأعباء في ظل ظروف تراجع حصيلة الصادرات وتفاقم أزمة النقد الأجنبي ، فقد ارتفعت الديون القائمة لمجموعة الدول النامية من (1.805.2) مليار دولار أمريكي عام 1995 لتصل إلى (2.120.9) مليار دولار أمريكي عام 2000 كما يتضـــح ذلك من بيانات الجـــدول التالي.

2. تدهور وانخفاض القدرة على الاستيراد في الدول التي تعاني من عجز في موازنتها بسبب استنزاف الاحتياطيات النقدية الأجنبية ، وتمتد آثار تدهور الطاقة الاستيرادية إلى تعريض الخطط الاقتصادية الإنمائية للدول المدينة لأخطار عديدة تتمثل في ما تواجهه من اختناقات وتعرضها لضغوط خارجية تحد من حرية المخطط أو السياسي في اعتماد القرار الاقتصادي المستقل.

وتتضح أبعاد هذه المشكلة اكثر في اقتصاديات البلدان التي يطلق عليها (اقتصاديات حساسة للاستيرادات) ، التي تعتمد في تطوير مستويات الإنتاج والاستخدام والاستثمار والاستهلاك والنمو فيها على قدرتها الاستيرادية ، لذلك فان الخطط الإنمائية لهذه البلدان تتوقف على قدرة حكوماتها على تقليل درجة هذه الحساسية للاستيرادات ، وتحجيم الدور الذي تلعبه القروض الخارجية على المتغيرات الأساسية في الاقتصاد القومي.

3. اشتداد تدهور ميزان المدفوعات وانخفاض سعر صرف العملة الوطنية:

مع تنامي حجم الديون الخارجية تصبح أعباء خدمتها أحد العوامل الرئيسة المسؤولة عن العجز الحاصل في ميزان المدفوعات ، وسبباً مهماً من أسباب أزمة النقد الأجنبي التي تعصف باقتصاديات البلدان المقترضة من الخارج، إذ تستنزف تكاليف خدمة الدين الخارجي نسبة مهمة من المدفوعات الجارية والرأسمالية . وتتعثر الدول المقترضة في سداد التزامات الديون الخارجية في مواعيدها المحددة مما يعني ازدياد آثارها السلبية على ميزان المدفوعات ، ومن ثم على سعر صرف العملة الوطنية في أسواق الصرف الدولية.

الرقابة والاشراف من قبل البنك المركزي

ان سياسة الاشرف المصرفي المتبعة من قبل البنوك المركزية هي سياسة احترازية وتصحيحية تهدف الى تحقيق الاستقرار وسلامة الجهاز المصرفي من خلال تبني احدث المعايير الاشرافية ميدانيا ومكتبيا :

أ- المعايير التي ترتكز عليعا السياسات الاشرافية للبنوك المركزية:

1-حوكمة المؤسسات

2-ادارة المخاطر .

3-جودة الاصول .

4-الرافعة المالية وادارة السيولة وراس المال .

5-الشفافية .

6-الاداء والربحية .

اولا : حوكمة المؤسسات Governance Corporate

يقصد بحوكمة المؤسسات المالية والمصرفية وضع الخطط والسياسات وتحديد المسئوليات والصلاحيات، والاجراءات السليمه التي تضمن حسن التنفيذ وانتظام العمل على مختلف المستويات الادارية وذلك من خلال ما يلي :

- وضع هياكل تنظيمية بما يساعد على تحديد الصلاحيات والمسئوليات لمجالس الادارات .
- وضع الخطط السياسات والاستراتيجيات لعمل المؤسسات المالية والمصرفية .
- تفعيل اداء مجالس الادارات .
- تحديد المخاطر المقبولة للنشاط المصرفي المالي .
- وضع هياكل تنظيمية للجان التنفيذية وتفعيل ادوارها .
- وضع الانظمة المناسبة والفعالة للتدقيق والرقابة الداخلية .
- تطبيق مبدا الشفافية .
- وضع انظمة فعالة للتقارير عن مختلف الادارات والاقسام .

ثانيا : ادارة المخاطر Risk Management

تهدف ادارة المخاطر الى تحديد وتشخيص المخاطر المحتملة، ووضع الخطط اللازمة للحد منها ويتمثل ذلك :

- تنفيذ استراتيجيات ادارة المخاطر .
- تحديد ومتابعة المخاطر المختلفة والمحسوبة .
- وضع هيكل تنظيمي لادارة المخاطر .
- تطبيق معايير كفاية راس المال وفق مقررات بازل (2) .

ثالثا : جودة الاصول Assets Quality

يتوقف جودة الاصول في البنك على الادارة الفعالة للاصول وخاصة ادارة اصول التسهيلات الائتمانية وذلك من خلال تطبيق المعايير التالية :

- وضع الاستراتيجيات والسياسات المناسبة لتوزيع مخاطر الموجودات .
- تقييم مكونات واتجاهات محفظة الاصول .
- قياس كثافة تركز الموجودات وخاصة التركزات الائتمانية .
- تقييم الاصول ووضع المخصصات الكافيه لها .

رابعا : الرافعة المالية وادارة السيولة وراس المال Financial Leverage and Capital and Management Liquidity

يقصد بالرافعة المالية للبنك القروض السمتخدمه بهدف زيادة الارباح، وتقاس بنسبة القروض الى اجمالي حقوق الملكية، تعتبر الرافعة المالية من مؤشرات المخاطر التي يواجهها البنك خاصة عند حدوث أي طلب مفاجيء على الودائع، وفي مواجهةى ذلك يجب على البنك لاخذ بالمعايير التي تساعد في الحفاظ على سيولة كافية .

- تحديد سقوف للرافعة المالية .
- اتخاذ اجراءات لتوزيع الالتزامات المالية لمواجهة كفاية السيولة .
- التاكد من القدرة على زيادة راس المالي عند الحاجة .
- الحفاظ على نسبة كفاية السيولة .

خامسا : الشفافية Transparency

تعتبر الشفافية من المهام الاساسية التي تقع على عاتق ادارة البنك، وتشكل جزءا مهما من مسؤولياتها، وبالتالي عليها ان تكون مسؤولة عن شفافية المعلومات وصحتها وتوافرها في الاوقات المناسبة للمهتمين والمساهمين وللجهات التي تعمل في مجال تقييم المعلومات ومخاطرها .

سادسا : الاداء والربحية Performance and Earning

يعكس تحقيق الارباح الاداء السليم لادارة البنك ونجاحها في تنويع الاستثمارات والموجودات بما يحد من المخاطر، ويساعد على زيادة الارباح، ويتحقق ذلك من خلال :

- الادارات السليمة للموجودات .
- استقرار وزيادة الايرادات .
- تنويع مصادر الايرادات

المنهج الاشرافي للبنوك المركزية :

تخضع البنوك والمؤسسات المالية لاشراف ورقابة البنك المركزي من خلال الرقابة المكتبية والميدانية وفق معايير الاشراف والرقابة المتبعة عالميا على النحو التالي :

الرقابة المكتبية Offsite Supervision

وفيها يتلقى البنك المركزي البيانات المالية والتقارير الدورية من البنوك المؤسسات المالية لدراستها وتقييم وتحليل مخاطرها، للوقوف على التجاوزات والانحرافات عن السقوف والتعليمات الاشرافية ، واتخاذ الاجراءات المناسبة لمعالجتها .

الرقابة الميدانية Supervision Onsite

وفيها يقوم مفتشو البنك المركزي بزيارات ميدانية الى البنوك والمؤسسات المالية للتحقق من سلامة البيانات المالية والتقارير الدورية التي تزود بها المصرف، وكشف أي تجاوزات او انحرافات واتخاذ الاجراءات اللازمة لتصحيحها، وتختلف دورية الزيارات التفتيشية من بنك او مؤسسة مالية لاخرى حسب تصنيف مخاطرها .

الشئون الاشرافية والسانده Supervision Affairs and Supports

وفيها تتم اجراء الدراسات للنماذج والمواضيع المتعلقة بالمستجدات والمخاطر المصرفيه، ووضع التوصيات بشانها بغرض تطوير سياسات الاشراف والرقابة، وكذلك مراجعة وتقييم وتحليل الجدوى الاقتصادية لطلبات واجراءات الترخيص وحفظ المستندات .

مبادىء لجنة بازل في الرقابة والاشراف على البنوك

اولا : الحد الادنى لراس المال

على الجهات الرقابية (البنوك المركزية) تعيين حد ادنى لراس المال المطلوب من البنوك، بحيث يغطي المخاطر التي يتحملها البنك، كما عليهم تحديد عناصر راس المال ، مع مراعاة قدرة البنك على استيعاب الخسائر .

ثانيا : ادارة المخاطر الائتمانية

1 – معايير منح الائتمان وعمليات المتابعة الائتمانية :

على الجهات الرقابية التاكد من ان عمليات الاقراض والاستثمار التي تقوم بها البنوك تتم بشكل موضوعي وبالارتكاز على مبادىء سليمه، فاللمحافظة على سياسات مكتوبة وتحوطية بشان الاقرض، واجراءات اقرار القروض وادارتها ودعم القروض بالوثائق الملائمة هي كلها امور اساسية لادارة وظيفة الاقراض لدى البنك .

2 – تقدير جودة وكفاية المخصصات لتغطية خسائر القروض:

على الجهات الرقابية التاكد من ان البنوك تضع وتتبع سياسات وممارسات واجراءات ملائمة بشان جودة الموجودات وكفاية الاحتياطيات المخصصة لتغطية خسائر القروض .

ثالثا : ادارة مخاطر السوق

على الجهات الرقابية التاكد من ان لدى البنوك نظما تتيح قياسا دقيقا لمخاطر السوق ومتابعتها والسيطره عليها بشكل كاف، ويجب ان يكون لدى هذه الجهات السلطات اللازمة لفرض رسوم معينة او راسمال محدد على التعرض لمخاطر السوق، او كلاهما معا اذا كان هذا مبرزا .

رابعا : ادارة المخاطر الاخرى

على الجهات الرقابية التاكد من ان لدى البنوك اجراءات شاملة لادارة المخاطر وذلك بشان تحديد سائر اشكال المخاطر المادية وقياسها ومتابعتها والسيطره عليها والاحتفاظ ، عند الزوم براسمال يقابلها .

خامسا : الضوابط والرقابة الداخلية

على الجهات الرقابية التاكد من لدى البنوك ضوابط داخلية متلائمه مع طبيعة عملها ونطاقه ويجب ان تشمل هذه الاجراءات ترتيبات واضحة تتعلق بتفويض السلطة وحدود المسؤولية، والفصل بين الوظائف التي تنطوي على عقد التزامات مصرفية، ودفع اموال البنك وعمليات المحاسبة فيما يتعلق بالاصول والخصوم، واجراء التسويات بين هذه العمليات ، والحفاظ على موجودات البنك ، ووجود نظام ملائم للمراجعة الداخلية او الخارجية للحسابات بشكل مستقل بالاضافة الى فرض التقيد باجراءات الرقابة والتاكد من الالتزام بها، مع التقيد بالقوانيين والانظمة المرعية .

الفصل الرابع

استقلالية البنك المركزي وانعكاساتها على الاقتراض الحكومي

تناولنا في الفصل الثاني من الدراسة طبيعة العلاقة المالية بين الحكومة والبنك المركزي ، وتحديد مسألة الاقتراض الحكومي من البنك المركزي باعتباره المصدر الأخير للاقتراض والآثار الاقتصادية والاجتماعية لعملية الاقتراض الحكومي . وقد آثار تنامي هذه الآثار نقاشاً بين المسؤولين عن رسم السياسة الاقتصادية في العديد من البلدان لاجل تحديد طبيعة العلاقة بين الحكومة ومدى سيطرتها على أجهزة السلطة النقدية .

ومنذ منتصف القرن الماضي ظهرت كتابات نادت بضرورة حصول البنوك المركزية على استقلاليتها عن الحكومة وتمتعها بصلاحية تحديد السياسة النقدية وتطبيقاتها وممارستها ووظائفها الأخرى بحرية وبدون تأثير سلطة الحكومة على خياراتها .

خلال العقود الثلاثة الأخيرة حصلت تغيرات مهمة حول طريقة إدارة وتطبيق السياسة النقدية في عدد من البلدان ، ولعل الأسباب الحقيقية وراء هذه التغيرات هو إيمان المعنيين بالشؤون الاقتصادية والنقدية بمدى مصداقية السياسة النقدية وشفافيتها في المساهمة في تحقيق أهدافها بكفاءة ومرونة وفعالية عالية ، فضلاً عن السلبيات التي رافقت وخلال سنوات طويلة مضت العلاقة بين البنوك المركزية وحكوماتها ، وما نتج عن هذه العلاقة من عدم استقرار الأسعار ، مما دفع بالعديد من الدول إلى إدخال تعديلات أساسية في تشريعات وقوانين بنوكها المركزية بهدف إعطائها استقلالية اكثر في إدارة السياسة النقدية.

يركز الفصل الثالث على دراسة العلاقة بين استقلالية البنوك المركزية والاقتراض الحكومي ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث ، يتناول الأول التعريف باستقلالية البنوك المركزية في حين تناول الثاني تأشير الارتباط

بين البنوك المركزية والحكومة تاريخياً في حين يركز الثالث على دراسة الانعكاسات الاقتصادية لاستقلالية البنوك المركزية.

المبحث الأول

التعريف باستقلالية البنوك المركزية عن الحكومة

في هذا المبحث سوف يتم تناول التعريف باستقلالية البنوك المركزية وما يرتبط به من جدل سياسي واقتصادي ، وذلك في ثلاثة مطالب يتناول الأول بيان مفهوم استقلالية البنوك المركزية ويختص الثاني استعراض الجدل السياسي والاقتصادي حول استقلالية البنوك المركزية ، وكرس الثالث لدراسة مبررات الدعوة إلى استقلالية هذه البنوك.

المطلب الأول

مفهوم استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة

سيتناول تعريفنا لمفهوم استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة من زاويتين :

الزاوية الأولى : تركز حول مفهوم الاستقلالية في ضوء وظيفة البنوك المركزية في رسم وادارة السياسة النقدية .

يراد بمفهوم الاستقلالية هنا " وجود بنك مركزي يضع السياسة النقدية دون الاهتمام لأهداف السلطة المالية "(1). أو هي " قدرة البنك المركزي على تصميم وتنفيذ السياسة النقدية بدون تدخل من السلطة الحكومية وأجهزتها " (2) .

ويرى آخرون أن استقلالية البنوك المركزية تشير إلى " حالة انعزال البنك المركزي من الضغط السياسي الذي تمارسه الحكومة ، وفيها يتمتع البنك المركزي بحرية كبيرة في تحديد وتنفيذ السياسة النقدية " (3).وهناك من يعرف الاستقلالية بأنها " قدرة البنك على إعداد وتحديد وتحقيق الأهداف التي يتطلب إنجازها بعيداً عن التأثيرات الحكومية"(4).

ويؤكد آخرون أن استقلالية البنوك المركزية تعني "أن البنك المركزي يجب أن يكون مفوضاً وحده بالعمل على حماية قيمة النقد وتحقيق استقرار الأسعار ، وان يكون بالتالي مستقلاً عن الدولة في إدارة السياسة النقدية ، وذلك حرصاً على أبعاد السياسة النقدية عن المصالح الضيقة لأعضاء الحكومة والبرلمان"(1).

ويذهب آخرون إلى أن الاستقلالية " لا تعني الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي ، حيث أن البنك المركزي ما هو إلا مؤسسة حكومية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة ، ولكن يجب أن تكون قراراتها المتعلقة بالسياسة النقدية مستقلة وان تكون السياسة النقدية متسقة مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة"(2).

الزاوية الثانية: هناك تعاريف وسعت من مفهوم الاستقلالية إذ لم تقتصر على المفهوم الفني بل منحته ابعاداً أوسع شملت إضافة لمهمة السياسة النقدية ومكافحة التضخم ، استقلالية البنوك الذاتية . فيما يتعلق بعمليات إدارة وتعيين العاملين في هذه البنوك.فعرف بعض الاستقلالية بأنها "مدى الاستقلالية التي يتمتع بها المسؤولون الرئيسيون في البنوك المركزية ولاسيما فيما يتعلق بعمليات التعيين وعدم الاستغناء عن خدماتهم قبل المدة المحددة لهم بموجب القانون "(3).

وهنالك تعريف آخر أوسع يشمل النشاط الفني والإداري للبنوك فالاستقلالية تعني "استقلال البنوك المركزية التام عن الحكومة في كل شيء سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية والائتمانية أو الهيكل التنظيمي"(4).

وترى الباحثة بان بعض التعاريف ركزت على المسالة الفنية لمهام البنوك المركزية والمتمركزة حول رسم السياسة النقدية وتحقيق الاستقرار في الأسعار دون الإشارة إلى طبيعة العلاقة الإدارية وتبعية البنك المركزي داخل الهيكل الإداري للدولة وهنالك تعاريف وسعت من مفهوم الاستقلالية ليشمل الاستقلالية الفنية والذاتية دون ذكر لطبيعة العلاقة المؤسسية مع الدولة، لذلك نرى إن التعريف الذي يحدد مفهوم الاستقلالية من خلال الجمع بين وظيفة البنوك المركزية في رسم السياسة النقدية وتنفيذها ، وكون البنك المركزي مؤسسة حكومية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة مع تمتع هذه البنوك باستقلالية في اتخاذ قراراتها المتعلقة بالسياسة النقدية واتساق هذه السياسة مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة هو اشمل واقرب إلى الواقع العملي .

المطلب الثاني

موقف الفقه من استقلالية البنوك المركزية

على الرغم من تزايد التأييد لاستقلالية البنوك المركزية تماشياً مع انتشار ظاهرة العولمة وتكريسها في العديد من التشريعات ، إلا أن ذلك لم يجعلها بعيدة عن أقلام السياسيين والاقتصاديين . فقد اخضع هؤلاء هذا

الموضوع شانه شان الموضوعات الاقتصادية المهمة الأخرى إلى نقاش واسع .

منهم من نادى بضرورة الاستقلالية مستندين في ذلك على الإيجابيات العديدة التي أمكن الحصول عليها وفي قدرتها على إيقاف ارتفاع الأسعار ، ووضع الحدود أما تأثيرات الحكومة المباشرة على البنوك المركزية ، وذهب فريق آخر إلى دحض هذه الآراء معللين ذلك بشتى العوامل السياسية والاقتصادية ، ومعتبرين أنها تتنافى ومبادئ الديمقراطية مستندين في ذلك أن المسؤولين عن البنك المركزي ليسوا منتخبين من الشعب ولا يحاسبون أمامه ، وبالتالي لا يجوز تفويضهم بتحديد السياسة النقدية التي ترتبط بالنشاط الاقتصادي لعموم الاقتصاد القومي ، وهذا ما نتناوله في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول

مضمون الاتجاه المؤيد لاستقلالية البنوك المركزية

يمكن النظر إلى مضمون آراء المؤيدين لفكرة استقلالية البنوك المركزية عن سلطة الحكومة من جانبين :

الأول : الجانب السياسي ويرى بضرورة استبعاد مهام البنوك المركزية من خضوعها لتأثير المواقف السياسة العامة للدولة وأهدافها المرحلية التي قد تتعارض وأهداف البنوك المركزية الساعية إلى تحقيق الاستقرار النقدي أو مكافحة التضخم .

أما الحجج التي استندوا إليها فهي ان رسم وتحديد الشؤون النقدية ضمن السياسة الاقتصادية للبلد يجب أن تكون بعيدة عن نفوذ وتدخل

رجال السياسة، بما فيهم أعضاء الحكومة أو البرلمان، لأنهم عادة يفضلون كسب ود الناخبين بالدرجة الأولى على حساب متطلبات رسم السياسة النقدية ككل . إذ يتم تبني سياسات تتلائم ومصالحهم السياسية على الرغم من انها تلحق الضرر بقيمة النقد وترفع معدل التضخم .

ويرى أنصار الاستقلالية كذلك إن عزل السياسة النقدية عن مصالح السياسيين يكسبها مصداقية " في نظر الجمهور ، كما ان شفافية السياسة النقدية التي ينتهجها البنك المركزي المستقل تمكن الرأي العام والمعنيين من الاطلاع على الوسائل والأهداف العامة التي يسعى البنك المركزي إلى تحقيقها ، مما يتيح الفرصة أمام شريحة واسعة من المجتمع من مناقشة السياسة النقدية المعتمدة ونتائجها المتحققة ، وبذلك تحل الرقابة الجماهيرية محل رقابة الحكومة وسلطتها السياسية على مهام البنوك المركزية .

ويضيف هؤلاء إن من شان مصداقية السياسة النقدية التي تتمتع بها هذه البنوك ان تتطور وتتحسن إذا ما منحت مهمة رسم السياسة النقدية لايدي مختصة بعيدة عن ضغوط رجال السياسة ، إذ يستطيع المختصون النظر إلى المدى البعيد وكيف يجب أن تكون فعالية السياسة النقدية ضمن مجمل النشاط الاقتصادي ، وقد ارتبط الأساس الفكري لهذا الرأي بمسالة عدم الاستمرار الزمني للسياسة النقدية (1) .

ويضيف مؤيدو الاستقلالية ضمن هذا الجانب بالقول انه غالباً ما تلجا الحكومات إلى إرضاء الناخبين عن طريق زيادة النفقات العامة كلما اقترب موعد الانتخابات دون الاهتمام بأهداف السياسة النقدية المعلنة (2)

الثاني : الجانب الاقتصادي يعتقد أنصار هذا الجانب بوجود علاقة عكسية ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم السائدة ، وان تمتع البنوك المركزية باستقلالية عن الحكومة يتيح لها تحقيق استقرار في قيمة النقد وزيادة فعاليتها الاقتصادية في عموم النشاط الاقتصادي .

وكان النقاش حول هذا الموضوع اكاديمياً بين الاقتصاديين المعنيين بالشؤون النقدية فقد ربط المؤيدون في دفاعهم عن الاستقلالية بين درجة الاستقلالية ومعدل التضخم وسعوا إلى تقديم الأدلة والبراهين من خلال بحوثهم التي أشارت إلى أن البلدان التي تتمتع بنوكها المركزية بالاستقلالية يكون معدل التضخم فيها منخفضاً مع استبعادهم لتأثيرات هذه الاستقلالية على التنمية الاقتصادية في البلد المعني.

ومن بين المؤيدين لهذه الأفكار (Froyen Richard T.,and Wwaud oger) إذ أكدوا على ان الاستقلالية لا تؤثر على النمو في الدول الصناعية في حين أنها تعمل على خفض معدلات التضخم وزيادة نسب النمو الحقيقية للدخول في الدول النامية(3). كذلك أكد (Stanley Fischer) وجود هذه العلاقة من خلال استعراضه للعديد من الدراسات ، وذهب إلى التأكيد بان النتيجة المهمة التي يمكن استخلاصها من الأدبيات التي بحثت موضوع الاستقلالية في الدول الصناعية هي وجود علاقة عكسية بين التضخم وبين استقلالية السلطة النقدية(1).

وفي عام 1993 طرحت لجنة برلمانية في بريطانيا مسألة استقلالية البنك البريطاني ، واقترحت في حينها استبعاد هيمنة الحكومة عن أدائه لوظائفه النقدية مستندين بطرحهم هذا على الحجة التقليدية لانصار الاستقلالية وهي وجود علاقة عكسية بين الاستقلالية ومعدل التضخم(2).

الفرع الثاني

فحوى الاتجاه المعارض لاستقلالية البنوك المركزية

لم تلقى استقلالية البنوك المركزية التأييد الكامل لها ، فقد برزت آراء تعارض الاتجاه الداعي لاستقلالية هذه البنوك، معللة موقفها هذا بعوامل سياسية واقتصادية ، وقد اتخذ هذا الاتجاه منحيين ايضاً الأول سياسي والثاني اقتصادي.

اولاً. الجانب السياسي :

يقر المعارضون بان الأهداف السياسية التي تضعها الحكومة تؤثر على هدف استقرار الأسعار وزيادة الاستخدام ورفع معدل النمو الاقتصادي وان إناطة مهمة رسم السياسة النقدية بالبنوك المركزية التي تتمتع بالاستقلالية، ويتمتع القائمون على إدارتها بما فيهم الحكام المعينين من قبل الحكومة بمواقع بعيدة عن الرقابة الحكومية هذا الحال يتقاطع مع مبدأ الديمقراطية القائمة على انتخاب هؤلاءِ من قبل الشعب وممثليهم دون تأثير من قبل الدولة(3).

فضلاً عن ذلك إن استقلالية البنوك المركزية عن الحكومة قد لا تكون مستقلة تماماً عن سلطة الحكومة ، إذ هناك وسائل وأساليب رسمية وغير رسمية عديدة تستطيع من خلالها حكومات البنوك المستقلة التأثير على السياسة النقدية التي تعتمدها هذه البنوك ، فضلاً عن ما تتمتع به الحكومات من سلطات قانونية تستطيع من خلالها أن تغير قوانين بنوكها المركزية ، والتأثير عليها بالشكل الذي يخدم أهداف السلطة المركزية

ويستشهد هؤلاء ايضاً بالتجربة الألمانية ، فقد تعرضت استقلالية البنك الألماني إلى النقد السياسي بسبب التخوف من التضخم ، وظهرت آراء تدعو إلى إلغاء استقلالية هذا البنك في تحديد السياسة النقدية ، وترك هذه المهمة للحكومة التي تمثل الشعب فضلاً عن ذلك قد تضع الحكومة اهدافاً أخرى للسياسة النقدية تتناقض مع تلك التي يضعها البنك المركزي الألماني كهدف زيادة الاستخدام ورفع معدلات النمو على حساب هدف مكافحة التضخم الذي يسعى إليه البنك الألماني (1).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت مؤخراً محاولات لتقليل درجة استقلالية الاحتياطي الفيدرالي ، وجعله اكثر خضوعاً لنفوذ الرئيس الأمريكي ، وتختلف هذه المحاولات في الشكل ولكنها تتفق في المضمون ، وذلك من خلال إعطاء الرئيس الأمريكي صلاحية التأثير على السياسة النقدية ، وتتلخص هذه المحاولات بان يتم حصر التصويت في اللجنة الفيدرالية للسوق المفتوحة بالأعضاء الذين يعينهم الرئيس فقط وإسقاط هذا الحق عن بقية الأعضاء(2) .

ثانياً .الاتجاه الاقتصادي :

هناك بعض الآراء المعارضة لفكرة الاستقلالية ركزت على جانب التكاليف التي تترتب على وجود اختلاف ما بين سياسة مستقلة للنقد ومجالات السياسات الاقتصادية الأخرى ولاسيما الضرائب وأسعار الصرف (3) .

وضمن الحجج المعارضة الأخرى تلك التي تستند إلى أن البنوك المستقلة قد لا تقوم بتحسين كفاءة أدائها في مجال الحد من التضخم في الأجل الطويل على الرغم من أنها تعلن ذلك ، إذ إن ذلك قد يتعارض مع أهدافها

الذاتية الخاصة ، فقد تتعارض مع انتهاج سياسة نقدية غير تضخمية فمواقف البنوك المركزية تتأثر بالمواقف السياسية للبلد ومدى خضوعها لهذه السياسات ، وهذا يثير الشكوك حول مصداقية البنوك واستقلاليتها في معالجة التضخم ، بل إنها قد تميل في سياستها إلى التضخم لتماثل بذلك السياسات التي تعتمدها الدولة . كما إن الرأي القائل بان الاستقلالية تؤدي إلى تحسن الأداء في مجال معالجة التضخم لا تؤكده الوقائع ، ذلك أن واقع الحال يشير إلى وجود بنوك مركزية غير مستقلة حققت أداء افضل في مجال التحكم بالتضخم ، وتجربة فرنسا مثال على ذلك ، فالسياسة النقدية في اليابان تمتعت باستقلالية اكثر عن سياسة الدولة مقارنة بالبنوك الأخرى بينما في فرنسا خضعت سياستها النقدية لمتطلبات وشروط نظام النقد الأوربي التي شكلت دافعاً خارجياً قوياً للانضباط المالي(1).

من خلال ما تقدم يظهر لنا أن مسالة استقلالية البنوك المركزية قد تنامت بفعل اجتماع مجموعة عوامل اقتصادية وسياسية ، وارتبطت استقلالية البنوك بالأحداث والأزمات النقدية التي تعرضت لها اقتصاديات العالم وفي مقدمتها عدم استقرار الأسعار.

ان مسالة الاستقلالية تتطلب توفير بنيان اقتصادي متطور وتشريع قانوني واضح ، برسم الحدود الفاصلة بين مهام البنوك المركزية والسلطة الحكومية ، وهي غير موجودة في كل بلدان العالم . لذلك نلاحظ أن البنوك بالمركزية في البلدان المتقدمة قد سبقت نظائرها من البنوك في البلدان النامية في التمتع بالاستقلالية لافتقار الأخيرة إلى المتطلبات الأولية للحصول على الاستقلالية كالبناء الاقتصادي المتين وتطور المؤسسات الدستورية للدولة .

وعلى الرغم مما حققته بعض البنوك من درجة عالية من الاستقلالية كالبنك الألماني والسويسري والاحتياطي الفيدرالي الأمريكي ، إلا أن هذه البنوك بقيت تساير السياسة الاقتصادية العامة للدولة ولاسيما في أوقات تعرض البلد للحرب ، لذلك لا يمكن القول بوجود استقلالية تامة للبنوك المركزية عن سلطة الحكومة بل قد تتمتع بدرجات متباينة من الاستقلالية في دول مختلفة تحت مظلة حكم الدولة .

المطلب الثالث

مبررات الدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية

بعد أن بينا آراء المؤيدين والمعارضين لاستقلالية البنوك المركزية يتعين علينا الكشف عن المبررات الاقتصادية والإدارية والسياسية لهذا التوجه في الفروع الثلاثة الآتية :

الفرع الأول

المبررات الاقتصادية

المبرر الأول : سوء إدارة الحكومة لمشكلة الارتفاع في معدلات التضخم ، وينسب ذلك إلى التدخل الحكومي الواسع في تحديد السياسة النقدية وتنفيذها والذي أدى بالنتيجة إلى عدم كفاءة السياسة النقدية التي تعتمدها في معالجة ارتفاع الأسعار ، لذلك يستخدم هذا السبب لتبرير الدعوة إلى ضرورة قيام البنوك المركزية برسم وتنفيذ السياسة النقدية والمحافظة على استقرار الأسعار من خلال ما تتمتع به من استقلالية عن السلطة الحكومية(1).

المبرر الثاني : الآثار السلبية التي تتركها عملية الاقتراض الحكومي من البنوك المركزية ومسؤوليتها عن إحداث التضخم ، إن الدعوة إلى الاستقلالية تستند إلى مبرر إيقاف هذا التضخم والإصدار النقدي الجديد من خلال رسم وتحديد العلاقة القانونية ما بين الحكومة والبنوك المركزية بالشكل الذي لا يجيز للحكومة التمادي بالاقتراض لتمويل العجز في الموازنة العامة (2).

المبرر الثالث : يمكن تبرير استقلالية البنوك المركزية انطلاقاً من مسؤولية هذه البنوك في الحفاظ على قيمة العملة الوطنية وقوتها الشرائية من التذبذب والانخفاض ، فقد لا تستطيع أن تمارس مهمتها في ظل تسلط الحكومة وتنوع أهدافها العامة ، واستقلاليتها تعطي للبنوك الصلاحية للحد من تدهور قيمة العملة الوطنية والحفاظ عليها داخلياً وخارجياً (3) .

المبرر الرابع : إن ما تتمتع به البنوك المركزية باستقلاليتها عن سلطة الحكومة تجعل سياستها النقدية اكثر مصداقية وشفافية ، إذ ان بعض الاقتصاديين يرون أن ضعف المصداقية وانعدام الشفافية كانت وراء العوامل المهمة لنشوء الأزمات النقدية التي عصفت باقتصاديات بلدان آسيا وأمريكا اللاتينية في النصف الثاني من عقد التسعينات(1) .

المبرر الخامس : ظهور تيارات فكرية جديدة خلال عقد الثمانينات تدعو إلى إعادة الاعتبار إلى استقلالية البنوك المركزية ، والى تقليل دور الحكومات في الحياة الاقتصادية ، واخذ الاقتصاديون يركزون على فشل السياسات النقدية وإجراءات الحكومة في معالجة مشاكل الركود والبطالة والتضخم هذه الاتجاهات الايدولوجية الجديدة في الاقتصاد دفعت بموضوع حصول البنوك المركزية على استقلاليتها في مقدمة اهتمامات السياسيين والاقتصاديين على حد سواء(2) .

المبرر السادس : قيام عدد من الباحثين الاقتصاديين بتقديم دراساتهم الكمية، منذ نهاية عقد الثمانينات من القرن الماضي التي درست واثبتت العلاقة العكسية ما بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم(3).

الفرع الثاني

المبررات الإدارية والقانونية

يمكن النظر إلى هذه المبررات من نواح عدة :

من ناحية أولى : بالنظر لتعدد وظائف البنوك المركزية لتشمل أعمالها الرقابة على المصارف والتحويل الخارجي والاحتياطيات والإصدار النقدي .....الخ وضلوعها بأعمال نيابة عن الحكومة، فلابد والحالة هذه ان تحظى مثل هذه البنوك بالاستقلالية والتميز عن بقية المصارف الأخرى(4) .

من ناحية ثانية : إن بقاء البنوك المركزية تحت سلطة الحكومة يعني بقاء تأثيرها على تحديد نفقاتها وإيراداتها ، وبالتالي فان حصول البنوك المركزية على استقلاليتها يعنّي استبعاد هذه التأثيرات(1) .

من ناحية ثالثة : إن خضوع البنوك المركزية إلى سلطة مركزية ممثلة بالحكومة يعني تقييد هذه البنوك في تنفيذ السياسة النقدية ، إذ يتوجب عليها الحصول على الموافقات اللازمة التي تستغرق وقتاً طويلاً ، مما ينعكس سلبياً على أداء البنك المركزي في معالجة المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد الوطني ، وان حصول البنوك المركزية على استقلاليتها تعني امتلاكها المرونة الكافية لتنفيذ السياسة النقدية.

من ناحية رابعة : تطبيق بنود الاتفاقات الدولية الداعية إلى وضع تشريعات قانونية تتمتع بموجبها بنوكها المركزية بالاستقلالية برر لجوء الدولة إلى إعطاء بنوكها المركزية استقلاليتها ، وقد تجسد هذا في بنود معاهدة ماسترخت في عام 1992 في بلدان الاتحاد الأوربي التي دعت إلى إعطاء بنوكها المركزية الوطنية الاستقلالية(2) .

من ناحية خامسة : إن تزايد التوجه العالمي نحو عملية الأسواق المالية واقترانه بالازمات المالية كان من المبررات القوية التي دفعت إلى تزايد الدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية(3) .

الفرع الثالث

المبررات السياسية

1. تسعى الدول إلى الوصول إلى أهدافها السياسية العامة باللجوء إلى استخدام مختلف الوسائل دون أن تأخذ بنظر الاعتبار الأهداف المعلنة للسياسة النقدية وقدرة الاقتصاد الوطني على تحمل أعباء أهدافها السياسية ، مما يضع أمام التوجه إلى الاستقلالية مبرر آخر للدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية عن السلطة السياسية(4) .
2. تلجا الحكومات إلى ممارسة سلطتها القانونية للتأثير على البنوك المركزية من خلال صلاحية تعيين كبار المسؤولين فيها ، بل إن بعض قوانين هذه البنوك سمحت للدولة بممارسة تأثير اكبر عبر وجودها المباشر في الهيئات العليا لمؤسسات الإصدار ، وتمتع البنوك المركزية بالاستقلالية الفنية والذاتية يعني استبعاد التمثيل

الحكومي وتأثيرات السلطة السياسية للتأثير على تحديد السياسة النقدية وابعاد التدخل المباشر في إدارة هذه البنوك(1) .

3. تسعى الحكومات والأحزاب السياسية عند تسلمها السلطة إلى استغلال وظائف البنوك المركزية لتحقيق أهدافها السياسية المعلنة وغير المعلنة ولاسيما مسالة التأثير على عرض النقد ، وزيادة كمية المعروض النقدي في التداول ، وان حصول البنوك المركزية على استقلاليتها يعني تدعيم موقف البنوك ضد هذه التوجهات السياسية(2).

المبحث الثاني
تأثير الارتباط بين البنوك المركزية والحكومة تاريخياً

إن فكرة تمتع البنوك المركزية بالاستقلالية عن الحكومة ليست جديدة ولكن انبعاثها من جديد في الربع الأخير من القرن الماضي يعود إلى التطورات الاقتصادية والنقدية الدولية والمحلية التي شهدتها معظم دول العالم من ناحية والتطورات الحاصلة في الصناعة المالية والمصرفية من ناحية أخرى . ويمكن تتبع التطور التاريخي لاستقلالية البنوك المركزية عن الحكومة في أربع مراحل وهذا ما نتناوله في المطالب الأربعة الآتية :

المطلب الأول
نواة فكرة استقلالية البنوك المركزية

تُعد الأفكار التي هيمنت على النظام الاقتصادي القائم على الحرية الاقتصادية نقطة انطلاق للدعوة إلى هذه الاستقلالية ، ففي بداية تأسيس البنوك المركزية كانت العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي قائمة على دعم استقلالية هذا البنك وعدم التدخل في اختصاصه ، وكانت هذه البنوك عند بداية نشاتها بنوكاً خاصة وكانت الغالبية العظمى منها مصارف تجارية جرى تحويلها إلى بنوك مركزية ومنحت صلاحيات تجيز لها وظيفة الإصدار النقدي تميزاً لها عن بقية المصارف الأخرى(1). وهذا يعني ان فلسفة عمل هذه البنوك قد تأثرت منذ تأسيسها بالمبادئ

الاقتصادية السائدة آنذاك القائمة على مبدأ الحرية الاقتصادية الداعية إلى استبعاد كافة أنواع التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي وتمتع الأفراد بحرية العمل الاقتصادي (2).

وعند تطبيق هذه المبادئ على عمل البنوك المركزية كان يجب أن يستبعد أي تدخل للدولة من شانه أن يؤثر على سير عمل هذه البنوك ، وبعبارة أخرى جرى استبعاد أي قيود قد تضعها الدولة على نشاط البنوك المركزية واستناداً إلى ذلك يمكن القول بان فكرة الاستقلالية هي فكرة ليست جديدة .

وفي عامي 1920 و1921 عقد مؤتمري بروكسل وجنوه حيث جرى التأكيد على أهمية استقلالية البنوك المركزية ، وقد انعكست آثار هذين المؤتمرين في قوانين البنوك المركزية المشاركة فيهما والتي تم إنشاؤها خلال هذه المدة وبعدها (1).

المطلب الثاني

بروز هيمنة الحكومة على عمل وسياسة البنوك المركزية

شهدت المدة الممتدة من 1929-1933 حالة عدم الاستقرار المالي وتحول في طبيعة العلاقة ما بين الحكومة والبنك المركزي ، وذلك بعد الأزمة الاقتصادية العالمية التي مر بها الاقتصاد العالمي خلال عقد الثلاثينات ومما رافقها من نتائج سلبية (2)، تمثلت في انهيار العديد من البنوك وانهيار أسعار الأسهم في البورصات ، تذبذب أسعار الصرف ، تخلي دول العالم عن العمل بقاعدة الذهب.(3)

مع هذه السلبيات والانهيارات المصرفية برز تطور قانوني تمثل في تغيير شكل الارتباط القانوني ما بين الدولة وتبعية مؤسسة الإصدار ، مما دفع بالدولة إلى التفكير من جديد بشان إعادة ترتيب شكل العلاقة مع بنوكها المركزية رغبةً منها في توسيع دورها في النشاط الاقتصادي ومواجهة الانهيارات النقدية ، ومما ساعد على انتشار هذا الاتجاه الأفكار والمفاهيم الجديدة الداعية إلى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية للبلد والى الحد من الليبرالية التي تحكمت بالنشاط الاقتصادي طوال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر(4) .

ومع مرور الوقت تجسد هذا التغيير من خلال إقدام الحكومات على تأميم بنوكها المركزية وفرض هيمنتها عليها ، وتحولت البنوك المركزية نتيجة لذلك من شركات خاصة تعود ملكيتها لمساهمين من القطاع الخاص إلى مؤسسة عامة تملكت الدولة رؤوس أموالها كلياً أو جزئياً ، مما زاد من قدرة الحكومة في استعمال نفوذها المالي على سياسات البنك المركزي العامة ، فضلاً عن الهيمنة على الأرباح التي تحققها البنوك المركزية والتي تذهب إلى الحكومة بالكامل ، وقد عمقت هذه التغيرات الاتجاه الذي يسهل حصول الحكومة على الائتمان من البنك المركزي .

المطلب الثالث

تشديد سيطرة الحكومة على البنوك المركزية

تزايدت حاجة الحكومات بعد فترة الكساد العالمي إلى المزيد من الأموال والى ضرورة التوجه نحو إيقاف تدهور موقفها المالي ، مما دفعها خلال المدة 1936-1945 إلى ضرورة تشديد سيطرتها على

بنوكها المركزية ، وقد تمثل ضغطها بزيادة توجهها للحصول على ائتمان البنك المركزي لتمويل عجز موازنتها العامة ، مستفيدة من سلطتها القانونية والإدارية اولاً وتعديل قوانين بعض البنوك المركزية بالشكل الذي يسمح للبنوك المركزية بتقديم القروض للدولة ثانياً ، بما يتوافق ومصالحها الاقتصادية والمالية بالدرجة الأساس كما حصل ذلك في بنك فرنسا ، هولندا ، كندا(1). بعد أن كانت هذه القوانين تنص على تحديد حد أعلى للاقتراض ، وبالتالي فان البنوك المركزية لم تكن تتمتع باستقلالية كاملة عن الدولة ، بل كانت خاضعة لها قوانين البنك المركزي الفرنسي على سبيل المثال كانت تقييد الائتمان المقدم للحكومة الفرنسية بـ(50) مليون فرنك .

وقد شاع هذا الاتجاه بعد الحرب العالمية الثانية وترافق معه إقدام الدول التي ليست فيها بنوكاً مركزية على إنشاء هذه البنوك مملوكة بالكامل للدولة ، فضلاً عن البنوك المركزية التي جرى تأميمها وفرض السيطرة على رؤوس أموالها مثل البنوك المركزية في أيرلندا وتايلند وأثيوبيا وكوستاريكا والبارغواي ونيكاراغوا وأفغانستان(2). إلى جانب ذلك شهدت هذه المرحلة تأميم بنوك مركزية كبيرة كالبنك البريطاني والفرنسي والهولندي ، وضمن التطورات المهمة الأخرى التدخل المباشر وغير المباشر من قبل الدولة في شؤونها واعمالها تمثل في فرض إرادة الحكومات على إدارة البنوك المركزية للتأثير على عملياتها وبضمنها عملية الاقتراض الحكومي منها وقد تمثل هذا التدخل من خلال التمثيل الحكومي في المجالس العامة ومجالس إدارة البنوك وتعيين المحافظين وفي حالة أخرى المديرين ، كما هو حاصل من قبل حكومة الدانمارك واليونان(3).

المطلب الرابع

عودة انتعاش فكرة الحد من تدخل الحكومة في شؤون البنوك المركزية

كان من أهم أسباب تراجع فعالية وكفاءة السياسة النقدية المعتمدة من قبل الحكومة وبنوكها المركزية التابعة لها خلال عقدي السبعينات والثمانينات ولاسيما في معالجة التضخم في بعض الدول ... هو تدخل الحكومة بدرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية مستندة بذلك على قوانين البنوك المركزية التي تعطي هذه الحكومات صلاحية تحديد السياسة النقدية ، إذ يرى المهتمون بالشان الاقتصادي أن السياسيين يفضلون المكاسب السياسة على المكاسب الاقتصادية عن طريق السعي إلى أهداف مثل زيادة الاستخدام أو زيادة النمو الاقتصادي بطرق تفوق قدرة الاقتصاد الوطني ، مما يلحق الضرر بقيمة النقد(1).

وهنا قد تتعارض آراء الحكومة مع أداء المسؤولين في هذه البنوك مما يؤثر سلباً على أداء السياسة النقدية .

من ناحية أخرى تُعد مسالة الحفاظ على استقرار الأسعار ومكافحة التضخم أهم الأهداف للسياسة النقدية ، ويمكن تلمس ذلك من خلال الاطلاع على معظم قوانين البنوك المركزية في العالم،لذلك فقد شهدت العقود أعلاه عودة انتعاش فكرة الحد من تدخل الحكومة في شؤون البنك المركزي ، وقد انعكس ذلك في تحديد العلاقة قانونياً بين الحكــومة والبنك المركزي ، وسمح للأخير بتمتعه باستقلالية اكبر بخصوص تحديد

السياسة النقدية(2). وقد شهدت السنوات الأخيرة نجاح بعض البنوك في الحد من سيطرة وتسلط الحكومة عليها من خلال تعديل قوانينها ، بحيث زاد دور البنك المركزي في تحديد السياسة النقدية والمحافظة على استقرار الأسعار بين هذه الدول نيوزلندا وشيلي(3) . وتتراوح طبيعة هذه الاستقلالية ما بين الدرجة العالية من الاستقلالية الذي يتفرد (البنك) بوضع السياسة النقدية كالبنك الألماني وبين البنوك المركزية التي تسيرها الحكومة وتضع له سياسته النقدية كالبنك الياباني(4).

المبحث الثالث

الانعكاسات الاقتصادية لاستقلالية البنوك المركزية

نحاول في هذا المبحث دراسة أهم الآثار الاقتصادية المترتبة على استقلالية البنوك المركزية في مطالب أربعة ، يتناول الأول استقلالية البنوك المركزية وتمويل العجز المالي الحكومي ، في حين يركز الثاني على استقلالية البنوك المركزية والتضخم ، ويختص الثالث بدراسة استقلالية البنوك المركزية والنمو الاقتصادي ويتناول الرابع استقلالية البنوك المركزية والسياسة النقدية .

المطلب الأول

استقلالية البنوك المركزية وتمويل العجز المالي الحكومي

كشف التحليل السابق أن الاقتراض الحكومي من البنوك المركزية يعد من بين مصادر التمويل الحكومي لتمويل عجز الموازنة العامة ، وقد اتسعت عملية الاقتراض هذه لاسيما في البلدان النامية بشكل كبير لما تتميز به من سمات تضعها في مقدمة مصادر التمويل الأخرى، مما أدى إلى بقاء وتنامي الدين العام للدولة باعتباره يمثل حالة التراكمية للقروض التي تحصل عليها الحكومة ، والى زيادة نمو مدفوعات الفائدة ، فضلاً عن أن الاقتراض من البنوك المركزية يقابله إصدار نقدي جديد وزيادة تداول الأوراق النقدية ، وهكذا تترك عملية الاقتراض الحكومي وعجز الموازنة العامة اثاراً سلبية على مجمل الاقتصاد القومي.

لذا نجد أن اتجاه هذه البنوك نحو الحصول على الاستقلالية كان يهدف إلى الحد من تنامي الآثار السلبية المرافقة لعجز الموازنة العامة الممول بالاقتراض الحكومي ، إذ إن حصول البنوك المركزية على استقلاليتها يعني وضع القيود القانونية والتشريعية أمام تنامي اتجاه الحكومة نحو الاقتراض من هذه البنوك لتمويل عجز موازنتها العامة ، بل ودفعها نحو التفكير باتباع سياسة مالية حكيمة لتجنب تزايد نمو الدين الحكومي وذلك باستخدام أدوات السياسة المالية للحصول على الأموال بدلاً من لجوئها إلى البنك المركزي(1). بعبارة أخرى يمكن القول ان تأثير استقلالية البنوك المركزية على تأثير تنامي عجز الموازنة العامة للدولة وتزايد الاقتراض الحكومي ، يبرز من خلال القيود القانونية المفروضة على

تمويل البنك المركزي للحكومة ، ودرجة تشدد هذه القوانين إذ نجد أن بعض هذه القيود منعت البنك المركزي من شراء السندات الحكومية الصادرة عن الدولة وهيئاتها أو مشاريعها ، ففي ألمانيا وسويسرا وهولندا وضع المشرع قيوداً صارمة على ائتمان البنك المركزي المباشر المقدم للحكومة، لكنه سمح بالحصول على أوراق الحكومة في إطار السوق المفتوحة أو الأسواق الثانوية للتأثير على قيمة العملة الوطنية(1).

والملاحظ أن معظم البلدان المتقدمة لجأت إلى اعتماد هذه الآلية أي تغيير قوانين بنوكها المركزية ووضع حدود أو سقف للاقتراض الحكومي من البنك المركزي بينما نجد في الدول النامية إن تشريعاتها القانونية أو قوانين بنوكها المركزية لم تحدد أو تضع حدوداً لاقتراض حكوماتها ، وذلك بسبب حاجة هذه الدول المستمرة للأموال وعدم تمتع هذه البنوك بأي نوع من الاستقلالية وتبعيتها المؤسسية للدولة باعتبارها إحدى مؤسساتها المالية المهمة ، وبالتالي التأثير الكبير لسلطة الحكومة على القرارات التي يتخذها البنك المركزي .

لقد كان هذا سبباً رئيساً لتشجيع حكومات البلدان النامية على الاقتراض من البنك المركزي لتمويل عجز موازنتها العامة ولتمكينها من تغطية نفقاتها المختلفة في ظل انخفاض حصيلة مواردها المالية عن تحقيق ذلك ، فضلاً عن تنامي أزمة الديون الخارجية التي شهدتها البلدان النامية مطلع عقد الثمانينات .

ولهذه الأسباب تنهض البنوك المركزية في هذه الدول بمهام التنمية الاقتصادية(2)، إلى جانب مؤسسات الدولة الأخرى في حين تتراجع هذه المهمة في البلدان المتقدمة(3).

إن التدخل الكبير لحكومات بعض البلدان النامية في أعمال وادارة بنوكها المركزية اسهم في إضعاف دور السياسة النقدية في النشاط الاقتصادي ، مما دفع بهذه الدول إلى إصلاح قطاعها النقدي بالشكل الذي يزيد من فعاليته الإنمائية كما حصل في تجربة شيلي الأخيرة في عام 1989، حيث ادخل دستور البلاد مبدأ الاستقلالية ، وكان الهدف منه منع تنفيذ العجوزات المالية للحكومة واستعادة نسب النمو السريعة في ظل نسب مقبولة من التضخم، واصبح البنك المركزي الشيلي السلطة المركزية المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسة النقدية في البلاد(1).

وتأكيداً لانعكاسات استقلالية البنوك المركزية على عجز الموازنة العامة وتنامي حجم الاقتراض الحكومي ، قام بعض الباحثين بدراسة الانعكاسات وحصلوا على نتائج متباينة يمكن الإشارة إليها بآلاتي :

1. لاحظ (Michael Parkin) في دراسته للعلاقة بين الاستقلالية ونسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي وجود علاقة عكسية ، بمعنى انه كلما زادت درجة استقلالية البنوك المركزية انخفضت نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي ، إذ أظهرت الدراسة (اختفاء) هذه النسبة في دول ألمانيا وسويسرا ، بينما أشرت الدراسة أن انخفاض درجة استقلالية البنك المركزي يصاحبه زيادة نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي(2).

2. لاحظ كل من (Gilli , Vittorio , Mascion dero and Guido Tabellini) وجود علاقة عكسية بين استقلالية البنوك المركزية والعجز المالي الحكومي ، ومع ذلك تختلف هذه العلاقة أو التأثير عند الأخذ بنظر الاعتبار المتغيرات والعوامل السياسية السائدة والمرتبطة باستقرار الحكومة، فقد استشهدوا بالدرجة العالية من الاستقلالية التي يتمتع بها

مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي ، إلا إن ذلك لم يمنع من تعرض الولايات المتحدة الأمريكية إلى عجز مالي مساوي للعجوزات الحاصلة في البلدان التي تتمتع بنوكها المركزية باستقلالية اقل(3).

المطلب الثاني

اثر استقلالية البنوك المركزية على التضخم

من الحجج القوية التي استند عليها أنصار أستقلالية البنوك المركزية عن سلطة الحكومة وسياستها المالية ، تلك التي تؤكد بان استقلالية البنوك وبعدها عن الضغوط التي تمارسها الحكومة أو البرلمان ضدها من شانها أن تؤدي إلى التقليل أو المساهمة في الحد من التضخم ، فضلاً عن كون هدف السياسة النقدية المركزية لهذه البنوك هو استقرار الأسعار.

وتلجا البنوك المركزية المستقلة على العمل للاستفادة من أدوات السياسة النقدية لمنع تنامي آثار الاقتراض الحكومي وعجز الموازنة العامة بالشكل الذي تعمل معه هذه الوسائل للتقليل من حدة التضخم ، وضمن الآليات أو الوسائل آلتي تعتمدها هذه البنوك هو استخدام أسعار الفائدة ، مستغلة بذلك العلاقة العكسية بين عرض النقد وسعر الفائدة ، إذ تستطيع البنوك المركزية التأثير على الاقتراض الحكومي من خلال اعتماد السياسة النقدية التي لا تساير أهداف السياسة المالية الحكومية ، كذلك تستطيع هذه البنوك تشجيع التوجه نحو استخدام السندات الحكومية كوسيلة لتمويل الاقتراض الحكومي، وذلك من خلال وضع سعر فائدة على هذه السندات يفوق معدل التضخم السائد .

كما تستطيع البنوك المركزية مواجهة تزايد العرض النقدي وذلك من خلال التأثير على مصادر "القاعدة النقدية" بما فيها التأثير على حجم الائتمان المقدم للحكومة بالاستفادة من القيود القانونية التي يعمل في ظلها البنك المركزي والتي لا تجيز للحكومة بتجاوز حد معين من الائتمان الممنوح لها من البنك المركزي ، أو التأثير على الائتمان المقدم للمصارف ، وبالتالي الحد من حاجة المزيد من النقد وزيادة التضخم(1).

لقد شهدت بعض الدول الأوربية تعديلات تشريعية من اجل تحقيق هذا الهدف هو الحد من التضخم ، وقد عدل البنك المركزي الإسباني عام 1994 قانونه ليتمتع هذا البنك بكامل الصلاحية التي تمكنه من تحديد وتنفيذ السياسة النقدية باستقلالية كاملة بعيداً عن الحكومة من اجل تحقيق هدف استقرار الأسعار ، بالاستعانة بالسبل والوسائل النقدية التي تساعده في ذلك . وفي إيطاليا وبموجب القانون (482) في 1993 تمتع البنك المركزي الإيطالي بصلاحية تحديد نسب الاحتياطي الإلزامي التي تفرض على المصارف التجارية(2).

ولأهمية العلاقة ما بين الاقتراض الحكومي واستقلالية البنوك المركزية وعلاقتهما بالتضخم ، فقد تناولها بعض الاقتصاديين بالتحليل والدراسة ، ونشير هنا إلى الدراستين الآتيتين بهذا الصدد.

الدراسة الأولى : اعتمدت المؤشرات الآتية(1) :

1- درجة التأثير المالي للحكومة على البنك المركزي (Financial Influence) من خلال ما تتمتع به الحكومة من التأثير على مرتبات أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي وقدرتها على التحكم في ميزانية هذا البنك وتوزيع الأرباح.

2- مقياس درجة تأثير الحكومة على سياسة البنك المركزي (Policy Influence) وذلك من خلال ما تتمتع به الحكومة من قدرة على تعيين وعزل أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي ، فضلاً عن تعيين عدد من ممثلي الحكومة في هذا المجلس ، وهل يحق لها التصويت أم لا ؟ وإذا ما كانت سلطة اتخاذ القرار النهائي لرسم وإقرار السياسة النقدية بيد البنك المركزي أم بيد الحكومة.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى استنتاج مفاده أن استقلالية البنك المركزي المالية والمحسوبة عن طريق درجة التأثير المالي لا تؤثر في معدلات التضخم ، وبعبارة أخرى لا توجد علاقة واضحة ما بين الاستقلالية المالية ومعدلات التضخم ، في حين أثبتت الدراسة عند استخدامها للمقياس الثاني أن هناك علاقة وثيقة بين الاثنين وهي علاقة عكسية، وبعبارة أخرى إن ارتفاع درجة استقلالية البنك المركزي عن الحكومة يصاحبها انخفاض في معدل التضخم والعكس صحيح.

واستشهدت الدراسة بتجربة كل من ألمانيا وسويسرا التي تتمتع بنوكها المركزية بدرجة كبيرة من الاستقلالية ، وكانت معدلات التضخم فيها اقل من نظيراتها المتحققة في الدول الأخرى التي تناولتها الدراسة.

الدراسة الثانية : تناولت بحث العلاقة ما بين درجة تأثير استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم باستخدام مقاييس أخرى هي(2) :

أ- مقياس المعايير الاقتصادية : من بينها قدرة الحكومة على تحديد الشروط المقررة للاقتراض الحكومي من البنك المركزي والأدوات النقدية التي تخضع لادراة البنوك المركزية.

ب-مقياس العوامل السياسية وهو المقياس نفسه الذي اعتمدته الدراسة الأولى .

أثبتت هذه الدراسة وجود علاقة سالبة ما بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم وذلك عند استخدام العوامل السياسية ، غطت هذه الدراسة المدة (1950-1989) وجرى تقسيمها إلى أربع فترات تمثل كل فترة عقد من الزمن ، وكانت استنتاجات الدراسة ما يأتي(1) :

1. خلال عقدي الخمسينات والستينات أثبتت الدراسة انعدام العلاقة ما بين معدل التضخم ودرجة استقلالية البنوك المركزية سواء باستخدام المعايير الاقتصادية أو السياسية .
2. خلال عقد السبعينات كانت العلاقة بين الاستقلالية والتضخم سالبة ومعنوية إحصائياً سواء باستخدام المعايير الاقتصادية أو السياسية
3. خلال عقد الثمانينات كانت العلاقة بين التضخم والاستقلالية معنوية إحصائياً وسالبة طبقاً للمعيار الاقتصادي ، وغير معنوية طبقاً للمعيار السياسي .

المطلب الثالث

استقلالية البنوك المركزية والنمو الاقتصادي

تعتبر مساهمة البنوك المركزية في تمويل عملية التنمية الاقتصادية ضمن المهام الرئيسة التي تنهض بها هذه البنوك على مستوى الاقتصاد القومي ، ويمكن تلمس أهمية هذا الدور من خلال ما تضمنته قوانين إنشاء هذه البنوك في اقتصاديات مختلف البلدان وتبرز هذه المهمة بشكل خاص

في البلدان النامية التي لا تتمتع عموماً بنوكها المركزية بالاستقلالية عن السلطة الحكومية، إذ تشترك هذه البنوك في عملية التنمية بشكل مباشر وغير مباشر من خلال تحملها مسؤولية إدارة النشاط النقدي الذي يكون ضرورياً لتمويل النشاط السلعي والخدمي وذلك من خلال الآلية التي تعتمدها هذه البنوك والمتضمنة(2) :

1. التسهيلات الإنمائية.
2. دعم المؤسسات المالية المصرفية التي تعمل على جذب المدخرات الفائضة لتكون مصادر استثمار محلية داعمة للاقتصاد الوطني .
3. تأثير البنوك المركزية على حركة الاقتصاد المحلي من خلال اشتراكها في بعض الهيئات والمؤسسات الإنمائية التي تستهدف تمويل التنمية الاقتصادية .
4. الاقتراض الحكومي من البنك المركزي لتمويل الإنفاق الحكومي العام الإنمائي.

والدول النامية إذ تسير في هذا الاتجاه فإنها تنطلق من مصلحتها العليا وواقعها الاقتصادي المتخلف وحاجتها للموارد المالية لمواجهة تزايد إنفاقها العام وحاجة القطاعات الإنتاجية المحلية للموارد المالية لمواصلة عملية الإنماء الاقتصادي ، على الرغم من تنامي الدعوات إلى إعطاء بنوكها المركزية الاستقلالية(1) .

أما في البلدان المتقدمة ، فان هذه المهمة تتراجع إذ يلاحظ أن قوانين بنوكها لم تنص على ذلك (باستثناء قانون الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي لعام 1937) ، فبعد أن كانت بنوكها المركزية تسهم بشكل مباشر وغير مباشر ولعقود طويلة مضت في التمويل وتوفير الموارد المالية للدولة ، إلا انه ونتيجة للسلبيات التي رافقت عملية الاقتراض الحكومي اولاً

وتنامي التيارات الفكرية الداعية إلى وضع القيود على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ثانياً فقد تمتعت بنوكها المركزية بدرجات مختلفة من الاستقلالية وادخلت العديد من القيود على ائتمانها المقدم للحكومة ، وحصر وظيفتها الرئيسة في الحفاظ على استقرار الأسعار وقد اختلفت هذه القيود من بلد لآخر في الحد من تنامي تدخل الحكومة في إدارة شؤون البنك المركزي والحصول على قروضه لمواجهة تزايد إنفاقها العام(2) .

والجدير بالإشارة هنا أن استقلالية البنوك المركزية واعتمادها القيود أو المنع القانوني لا يعني ابتعاد هذه البنوك عن المساهمة في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، إذ تستطيع حكومات هذه الدول أن تلجا للحصول على الموارد المالية إلى أسواقها المالية المتطورة والحصول على الائتمان غير المباشر (عمليات السوق المفتوحة) دون اللجوء مباشرة إلى طلب القرض من البنك المركزي ، كما تستطيع البنوك المستقلة أن تسهم في هذه العملية من خلال تأثيرها على سحب الحكومة لودائعها لدى البنك المركزي (زيادة أو نقصان)، وذلك من خلال اعتمادها للقيود المفروضة على هذا السحب.

من جهة أخرى لم تكن انعكاسات استقلالية البنوك المركزية على النمو الاقتصادي بعيدة عن متناول أيدي الباحثين الاقتصاديين ضمن دراستهم وأبحاثهم عن الموضوع ، فمنها من أيدت وجود العلاقة ومنا من أنكر هذه العلاقة .

- دراسة (Vittorio Gilli and Masciandero and Tabellini)

بحثت هذه العلاقة باستخدام المقاييس الاقتصادية التي تتعلق بالتسهيلات الائتمانية ومعدل الفائدة السائد ، الإشراف المصرفي

فضلاً عن المقاييس السياسية وتوصلت هذه الدراسة إلى استنتاج مفاده انه لا توجد علاقة ما بين درجة استقلالية البنوك المركزية والنمو الاقتصادي(1).

- دراسة أخرى لـ(Delon,J.Bradford and Lawrenee H.Summens)

طبقت في مجموعة الدول الصناعية باستخدام مستوى الناتج المحلي الإجمالي ، أثبتت الدراسة وجود علاقة موجبة بين درجة استقلالية البنوك المركزية ومعدل النمو الاقتصادي(2).

نستخلص مما تقدم تراجع دور البنوك المركزية في الدول الصناعية في نسب مساهمتها في التنمية الاقتصادية بسبب حصر أهدافها بالمحافظة على استقرار الأسعار ومكافحة التضخم ، في حين حافظت البنوك المركزية على دورها الإنمائي في البلدان النامية ولم يجر تغيير قوانينها الداخلية باتجاه حصولها على الاستقلالية .

وعلى الرغم من ذلك لوحظ توجه بعض البلدان النامية خلال عقد التسعينات نحو إعطاء بنوكها المركزية استقلاليتها كما في شيلي والأرجنتين والمكسيك.

المطلب الرابع

استقلالية البنوك المركزية والسياسة النقدية

اتسمت السياسة النقدية قبل حصول البنوك المركزية على استقلاليتها بقيام هذه البنوك بخلق النقود الجديدة القانونية ،وتأثيرها في قدرة المصارف التجارية على خلق نقود الودائع، إذ تستطيع من خلالها ان

تتحكم في حجم وسائل الدفع (زيادة أو نقصان) ويمتد هذا التحكم في تأدية النقود لوظائفها وامتداد تأثير التغير في كمية النقود في الدخل القومي والأسعار والتوزيع والنشاط الاقتصادي ككل، لذلك فالبنوك المركزية كانت تنفذ سياسة نقدية معينة لتحقيق أهداف اقتصادية ، فالسلطات التنفيذية تضع هذه الأهداف وتضع السياسة النقدية الموازية لها، ويختار البنك المركزي هنا الوسائل والأدوات لمراقبة تنفيذها من قبل الجهات المعنية، وقد عرفنا أن أهم الوسائل التي يلجأ إليها البنك المركزي هي سياسة سعر الخصم وعمليات السوق المفتوحة وسياسة نسبة الاحتياطي الاجباري (1).

من جانب آخر سمحت السياسة النقدية الموضوعة من قبل الحكومة حصولها متى تشاء على الاقتراض من البنك المركزي ، وبذلك شجعت هذه السياسات الحكومات على اعتماد سياسة التمويل بالعجز وتحميل الاقتصاد الوطني لأعباء الإصدار النقدي الجديد فضلاً عن تدهور أسعار الفائدة وتدهور ميزان المدفوعات الوطني، وفي مثل هذه الحالة تكون هذه البنوك تابعة للحكومات ومجرد مستشار لها ، وتنفذ تعليماتها وتسير على وفق التوجيهات التي تقررها ، حيث تتم معاملة البنوك المركزية وكأنها أجهزة عادية ضمن هيكل الدولة الإداري.

وفي ظل تمتع هذه البنوك باستقلاليتها عن السلطة الحكومية، أصبحت هذه البنوك هي التي تضع السياسة النقدية بمعزل عن الحكومة وأهدافها العامة، إلا أن هذا لا يعني الفصل التام بين هذه الأهداف واهداف السياسة النقدية التي تضعها البنوك المركزية إذ إن هذه البنوك تأخذ بعين الاعتبار السياسة الاقتصادية العامة للدولة بل إنها تعمل على توفير الدعم والمساعدة لها، ولكن وبسبب اختلاف درجات استقلالية البنوك ما بين

دولة وأخرى تختلف درجة التنسيق أو إلزام البنوك المركزية بمتابعة تقديم الدعم للسياسة الحكومية حتى في مجال حصول تناقض بين أهداف السياسة النقدية والسياسة الحكومية ، ففي النمسا يقوم بنكها المركزي بدعم السياسة الاقتصادية للحكومة وفي حال حصول تناقض يتوقف البنك عن تقديم دعمه لها(2) .

وتشير تجارب الدول في هذا المجال بأنه ليس هناك نموذج ونمط واحد لاستقلالية البنوك المركزية في وضع السياسة النقدية ، فبين البنوك المركزية التي تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية بشكل كامل ، والذي ينفرد بوضع السياسة النقدية كالبنك المركزي الألماني دون أي تدخل حكومي والبنوك المركزية التي تضع سياستها النقدية الحكومة ؛ كالبنك المركزي البريطاني هناك أشكال متعددة للاستقلالية ، وبالتالي لا يمكن القول بوجود شكل واحد لها .

فالبنك المركزي الهولندي بنك مستقل في مجال رسم السياسة النقدية والمسؤول الأول عن تطبيقها ، لكن المشرع أعطى وزير المالية صلاحية إصدار تعليمات ملزمة التنفيذ في حال وجود تضارب في أهداف السلطة الحكومية وسياسة البنك المركزي .

والاحتياطي الفيدرالي الأمريكي هو بنك مستقل لكنه واقع تحت رعاية السلطة التشريعية الممثلة بالكونكرس الأمريكي الذي يتمتع بالحق في التأثير على أهداف البنك التي يسعى إلى تحقيقها(1) .

وتجدر الإشارة هنا انه على الرغم من المسؤولية السياسية التي تتحملها الحكومة من نتائج السياسة النقدية التي تضعها البنوك المركزية ، فان حاكم البنك المركزي وكبار مسؤولية يشتركون أمام السلطات التشريعية (كالبرلمان) لمناقشة أهدافها(2). لان قانون البنك المركزي يحظر على

الحكومة محاسبة المسؤولين في البنك ، الذين يعقدون اجتماعات دورية مع السلطات الحكومية لتنسيق مواقفها دون إحداث خلل في التوازن الاقتصادي للبلد كما هو الحال في كل من البنك المركزي السويسري والكندي .

ويمكن استخلاص أهم الآثار الناتجة عن العلاقة بين استقلالية البنوك المركزية والسياسة النقدية بالنقاط الآتية(3) :

1. استبعاد تأثير تدخل الدولة في رسم وتحديد السياسة النقدية.
2. رفع كفاءة تنفيذ السياسة النقدية بسبب تحسن مصداقية السياسة النقدية وجعلها اكثر شفافية.
3. التصدي لحالات التوسع في سياسة التمويل بالعجز.

وضمن الدراسات التي ناقشت هذه العلاقة،الدراسة التي أعدها(Mark and Marta Castello Branco) التي خلصت إلى نتيجة مفادها وجود علاقة سالبة بين استقلالية البنوك المركزية والسياسة النقدية(4).

إبلاغ البنوك عن العمليات المالية المشبوهة بين الإلتزام والمسؤولية

في القانون المقارن والفقه الإسلامي

مقدمة:

يعد تعبير غسل الأموال، ترجمة للتعبير الإنجليزي money laundering، والتعبير الفرنسي Blanchiment de capitaux، وهو تعبير مجازي، وليس تعبيرا قانونيا، إذ التعبير القانوني له، هو "وسائل مكافحة ومحاربة الأموال غير المشروعة".

ويعني غسل الأموال، كل نشاط يقوم به الشخص مستهدفا إضفاء الصفة الشرعية على الأموال المتحصلة بطريقة غير مشروعة، لتطهير تلك الأموال من دنس عدم المشروعية، وذلك من خلال إستثمارها في أغراض مشروعة[2].

وقد عرفت الفقرة الأولى من المادة (324-1) من قانون العقوبات الفرنسي[3]، "غسل الأموال بأنه " كل فعل يتمثل في تقديم المساعدة – بأي

---

[2] غير أن إستخدام الاموال غير المشروعة في جرائم أخرى، بدلا من إستثمارها في أغراض مشروعة، لا يزيل عنها صفة الجريمة، بل يجعلها أكثر إمعانا في الإجرام ، وتتم مصادرتها عند الحكم بالعقوبة عن الجريمة المرتكبى في هذا المعنى، الدكتور محيي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسيل الاموال، ملحق خاص، الأهرام الإقتصادي ، العدد 1753، 12 أغسطس 2002م ص 4.

[3] مضافة بالقانون رقم 96-392 الصادر في 13 مايو 1996م، والذي أطلق عليه قانون مكافحة غسل الأموال والإتجار في المخدرات والتعاون الدولي في مجال ضبط ومصادرة متحصلات الجريمة.

Loi No 96-392 du 13 mai 1996 relative a la lutte contre le blanchiment et le traffic des stupefiants eta la cooperation international en matiere de saisie et de confiscation des produits du crime.

وقد أنطوى هذا القانون على تجريم واسع للأفعال التي تشكل غسلا للأموال.

Cf: marcel CULIOLI: infraction general de blanchiment, conditions et constitution, juris classeur penal, Art 324-1 a 324 – 9, fascicule 20, no2.

وسيلة كانت – في إضفاء المشروعية الكاذبة فيما يتعلق بمصدر أموال أو دخل لفاعل جناية أو جنحة، حققت له ربحا مباشرا أو غير مباشرن ويشكل غسيلا للمال ايضا كل مساعدة لعملية إيداع أو إخفاء أو تحويل لمال تحصيل بشكل مباشر أو غير مباشر من جناية أو جنحة"[4].

كما عرفته المادة الأولي (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، رقم (80) الصادر في 22 مايو 2002 م بأنه "كل سلوك ينطوي على إكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو إستبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو إستثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون مع العلم بذلك، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلوله دون إكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من إرتكب الجريمة المتحصل منها.

وقد نصت المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الاموال القطري رقم (28) الصادر في 3 رجب 1423 هـ 10 سبتمبر /2002م على أنه "يعد مرتكبا لجريمة غسل الأموال:

1. كل من إكتسب أو حاز أو تصرف أو أدار او إستبدل أو أودع أو أضاف أو إستثمر أو نقل أو حول مالا متحصلا من جرائم المدرات والمؤثرات العقلية أو جرائم الإبتزاز والسلب أو جرائم

[4] Art 324-1 "le Blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la injustification mensonger de l'origine des biens ou des revenues de l'auteur d'un crime ou d'un delit ayant procure a celui – ci un profit direct ou indirect. Constitue egalement un Blanchiment le fait d'apporter un concours a une operation de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un delit".

تزوير وتزييف وتقليد أوراق النقد والمسكوكات أو جرائم الإتجار غير المشروع في الإسلحة والذخائر والمتفجرات او جرائم متعلقة بحماية البيئة أو جرائم الإتجار في النساء أو الأطفال، متى كان القصد من ذلك إخفاء المصدر الحقيقي للمال وإظهار أن مصدره مشروع.

2. العامل في المؤسسة المالية الذي يقوم بتسليم مبالغ نقدية أو أوراق مالية أو تحويلها أو إدخالها في معاملات مالية أو مصرفية، وكان على علم أو توافر لديه ما يحمله على الإعتقاد أنها متحصلة من إحدى الجرائم المنصوص عليها في البند السابق.

ويلاحظ أنه في السابق، كان أصحاب الأموال غير المشروعة يلجأون إلى كتابتها بأسماء أقاربهم لإبعادها عن يد القانون، ولكن التشريعات الحديثة جعلت من الممكن ملاحقة ثروات هؤلاء الأقارب للتأكد من مصادرها، وبالتالي كان الحل المطروح أمام أصحاب هذه الأموال، هو إدخالها في أنشطة مشروعة.

وتشير التقارير الدولية المتخصصة إلى أن عمليات غسل الأموال غير المشروعة تحدث الآن تقريبا في جميع دول العالم، وخصوصا تلك الدول التي تمر بعمليات إصلاح إقتصادي، للتحول إلى ما يعرف بإقتصاد السوق، أو التي تفتح أبوابها أمام الإستثمارات الأجنبية، دون اي ضوابط أو قيود ، تحول دون تسرب محترفي غسل الأموال الى أراضيها.

كما أن ثمة علاقة وطيدة بين عمليات غسل الأموال والفساد، والذي يعني سوء إستخدام المنصب العام لتحقيق غايات شخصية، حيث يتدرج الفساد من الرشوة إلى غسل الأموال، ويزداد ذلك في الدول النامية، لإفتقارها وجود منظمات غير حكومية، والتي تعد من أهم عوامل كشف الآثار

الدولية النامية، لإفتقارها وجد منظمات غير حكومية، والتي تعد من أهم عوامل كشف الآثار السلبية للفساد، على خلاف الحال في الدول المتقدمة[5].

كما تشير التقارير إلى أن حجم الأموال المغسولة على نطاق العالم، يقدر بحوالي (750) مليار دولار سنويا، أي ما يعادل (5%) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وما يعادل (8%) من إجمالي حجم التجارة العالمية.

وتحتل الولايات المتحدة الأمريكية رأس قائمة دول العالم في مجال غسل الأموال، حيث يصل حجم الأموال المغسولة فيها وحدها إلى ما يزيد عن (200) مليار دولار.

وهناك قوائم دولية تحدد أبرز وأخطر مراكز غسل الاموال في العالم، وأهمها: إسرائيل، الفلبين، هونج كونج، الصين، الهند، أندونيسيا، بالإضافة إلى عدد كبير من الدول الصغيرة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، حيث ينتشر الفساد وتجارة المخدرات، وتنعدم تقريبا كل أشكال الرقابة والقيود واللوائح التي يمكن أن تعرقل عمليات غسل الأموال.

2. غسل الأموال أصبح أهم صور الجرائم المنظمة:

الجرائم المنظمة، هي الجرائم لا يرتكبها فاعل وحيد، وتصيب بالضرر الكبير أكثر من دولة نتيجة لتجاوز حدودها، وإستخدام القوة المادية والوسائل غير المشروعة، ونهب الأموال، والإبتزاز والخطف والتزييف والتزوير، والإتجار غير المشروع بالأسلحة والمخدرات والصفقات غير

---

[5] راجع : زياد عربية بن علي: الآثار الإقتصادية والإجتماعية للفساد في الدول النامية، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال 1422هـ يناير 2002م ص 267 – 274.

المشروعة، وغسل الأموال، وهي بذلك تتوافر بشأنها أوجه التماثل مع الجرائم الإرهابية، مما دفع مؤتمر الأمم المتحدة التاسع في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية إلى الربط فيما بينهما والدعوة إلى مكافحتهما، والتوصية بأن تدرج في جدول اعمال المؤتمر العاشر، تحت عنوان "الربط بين الجريمة المنظمة غير الوطنية وجرائم الإرهاب.[6].

فعملية غسل الأموال أصبحت ظاهرة عالمية، حيث تساعد المنظمات الإجرامية على إختراق وإفساد الهياكل الإقتصادية، والمؤسسات التجارية والمالية المشروعة للمجتمع، مما تؤدي إلى إهتزاز بنيانه المالي.

3. إضرار عمليات غسل الأموال:

تؤدي عمليات غسل الأموال إلى تشجيع إرتكاب الجرائم بصفة عامة، وبخاصة تلك الجرائم الخطرة المدرة للأموال.

ولا يخفي وجود إرتباط بين الدخول المحققة في الإقتصاد الخفي وأنشطة الإرهاب المحلي والعالمي وتشجيع العنف ودعم القائمين بالعمليات الإرهابية ماديا، وإرتباط ذلك بعمليات غسل الأموال[7].

كما أن غسل الأموال يدخل ضمن مقومات الاقتصاد الخفي، بإعتباره مجموعة من الأنشطة التي تحقق دخلا لا يتم تسجيله رسميا ضمن حسابات الناتج القومي، أما لتعمد إخفائه تهربا من الإلتزامات القانونية

---

[6] الدكتور محمد علي جعفر: السياسة الوقائية في مكافحة الجريمة، مجلة الأمن والقانون كلية شرطة دبي، السنة السادسة، العدد الثاني، ربيع اول 1419 هـ يوليه 1998 ص 63-64 الدكتورة فائزة يونس الباشا: الجريمة المنظمة في ظل الإتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية، رسالة دكتوراه، كليه الحقوق، جامعة القاهرة 2001م ص 49 وص 323.

[7] غير أن إستخدام الاموال غير المشروعة في جرائم أخرى، بدلا من إستثمارها في أغراض مشروعة، لا يزيل عنها صفة الجريمة، بل يجعلها أكثر إمعانا في الإجرام ، وتتم مصادرتها عند الحكم بالعقوبة عن الجريمة المرتكبى في هذا المعنى، الدكتور محيي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسيل الاموال، ملحق خاص، الأهرام الإقتصادي ، العدد 1753، 12 اغسطس 2002م ص 4.

المرتبطة بالكشف عن هذه الأنشطة، وإما بسبب أن هذه الأنشطة المولدة لدخل بحكم طبيعتها، تعد مخالفة للقوانين السائدة في البلاد[8].

وتتمثل خطورة الإقتصاد الخفي، في أنه في حالة توظيف الأموال غير المشروعة في مجالات الإستثمارات المتعددة، وإن كان يؤدي إلى رفع معدلات النمو الإقتصادي وخلق فرص عمل جديدة، إلا أن الباعث الدافع لتوظيف أو إستثمار هذه الأموال غير إقتصادي، بقدر ما هو متعلق بإخفاء حقيقة مصدرها أو الإحتماء من المطاردة القانونية لها[9].

كما أن المؤسسات المالية التي تمارس فيها عمليات غسل الأموال، تتأثر سمعتها المالية ومركزها الإقتصادي، الأمر الذي يؤدي انصرف العملاء عنها.

هذا فضلا عن أن من شأن هذه الجريمة زعزعة الثقة بهذه المؤسسات وعدم إستقرارها، حيث إن هذه الأموال عادة ما يتم نقلها منها بعد فترة إلى مكان آخر، لذا تعمل على بقائها أطول فترة ممكنة من الوقت لإستثمارها، ومع ذلك تفاجأ بإنتقال الاموال الى مكان آخر، ولذا فهي لا تتعامل مع مستثمر حقيقي[10].

---

[8] الدكتور حمدي عبد العظيم: غسيل الأموال في مصر والعالم، الجريمة البيضاء، أبعادها، آثارها، كيفية معالجتها، الطبعة الأولى، القاهرة 1997 ص 13.

[9] الدكتور صفوت عبد السلام عوض الله: أبعاد ومكونات الإقتصاد الخفي، دراسة في آليات الإقتصاد الخفي وطرق علاجه، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، السنة الثالثة والأربعون، العدد الثاني، يوليه 2001م، ص 566 وما بعدها.

[10] F-J CREDOT, Patrice BOUTEILLER: Commentair L.No 90-614 juiellet 1990 relative a la participation des organisms financiers a la lutte contre le, Blanchiment des capitaux provenent du traffic des stupefrants, Actualite legislative dalloz 1990 P157 et s.

ونظرا لهذه الآثار الإقتصادية، فإن جريمة غسل الأموال، تعد من قبيل الجرائم الإقتصادية بمعناها الواسع[11]. الذي يشمل الجرائم الموجهة ضد الذمة المالية والتي ترتكب أثناء مباشرة النشاط الإقتصادي أو لها علاقة بالنشاط الإقتصادي، ومنها الجرائم التي تسبب ضررا للإقتصاد الوطني مثل النقود أو السرقات أو الإختلاسات في المنشآت الإقتصادية.

وفضلا عن الآثار الإقتصادية لعمليات غسل الأموال، فإن لها آثارا إجتماعية، تتمثل في الإخلال بالعدالة في توزيع الدخول في المجتمع، حيث يحظى بعض العاملين في عمليات غسل الأموال، مثل السماسرة والوسطاء وتجار الأراضي والعقارات، بإرتفاع كبير في مستويات دخولهم، في الوقت الذي يضار فيه أصحاب الدخول الثابتة، مما يؤدي إلى صعود بعض الفئات من أصحاب الدخول غير المشروعة إلى أعلى درجات السلم الإجتماعي، بسبب زيادة الدخل والثروة، في الوقت الذي يتضاءل المركز النسبي للفئات المتوسطة والفقيرة في الدخل[12].

4. خطة البحث:

يشتمل البحث على خمسة مباحث وخاتمة:

- المبحث الأول : تجريم عمليات غسل الأموال.

---

[11] بينما لا تدخل فيها طبقا لمعناها الضيق، وهي الجرائم الموجهة ضد إدارة الإقتصاد فقط، المتمثلة في القانون الإقتصادي او السياسة الإقتصادية أو كليهما، راجع:

Michel VERON: droit penal special 2er triage, masson, Paris, Milan, barcelone, 1995, P117 ets.

الدكتور محمود محمد مصطفى: الجرائم الإقتصادية في القانون المقارن، الجزء الأول، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي 1979 رقم 26 ص 44 الدكتور عبد الرؤوف مهدي: المسؤولية الجنائية عن الجرائم الإقتصادية، منشأة المعارف الإسكندرية 1976 م رقم 35 – 39 ص 77 – 84.

[12] الدكتور السيد أحمد عبد الخالق، المرجع السابق، ص 28-29، الدكتور حمدي عبد العظيم : المرجع السابق ص 13.

- المبحث الثاني : التزام البنوك بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة.
- المبحث الثالث : جزاء الإخلاء بواجب الإبلاغ ووسائل مساعدة البنوك في القيام به.
- المبحث الرابع : عدم المسؤولية الجنائية بسبب الإبلاغ.
- المبحث الخامس : المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ بين القواعد العامة وقوانين مكافحة غسل الأموال.

المبحث الأول

تجريم عمليات غسل الأموال في الإتفاقيات الدولية:

تعتبر عمليات غسل الأموال من المشكلات المستحدثة التي أهتمت بها الإتفاقيات الدولية[13]. منها إتفاقية بالرم، التي تم التوقيع عليها في 21 ديسمبر 1988 من عدة دول هي: الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، انجلترا، المانيا، كندا، فرنسا، السويد، هولندا، بلجيكا، لكسمبورج، سويسرا، كما وقعت عليها منظمة السوق الأوروبية المشتركة، حيث هدفت هذه الإتفاقية إلى رغبة الدول الموقعة في الحفاظ على سمعة المؤسسات البنكية من ممارسات مرتبطة بالمجرمين، وقد تضمنت الإتفاقية مجموعة من المبادئ تهدف جميعها إلى إبعاد البنوك عن أية أنشطة ذات طبيعة إجرامية[14].

وفي عام 1988م، عقد في فيينا مؤتمر الأمم المتحدة خلال شهري نوفمبر وديسمبر لمكافحة الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، وعلى أثره وضعت لجنة بازل في نهاية ذلك العام، مبادئ عامة تم إتفاق الدول الأعضاء عليها، وهذه المبادئ هي[15].

---

[13] راجع الدكتور محمد محيي الدين عوض: تطور المكافحة الدولية لغسيل الأموال ومعوقاتها، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلد 17، السنة 17 العدد 23 محرم 1423 هـ إبريل 2002م وخصوصا ص 162 وما بعدها.

[14] J.F THONY: blanchiment de l' argent de la drogue, les instruments internationaux de lutte, Tev juridique et politique, independence et co-operation 1989 P147 ets.

[15] J.PARDON: Le Blanchiment de l'argent et la lutte contre la criminalite axe sur le profit, Revue de droit penal et de criminology, 1992 p 742.

1. التعرف بطريقة صحيحة على هوية كل الأشخاص الذي يتعاملون بالتجارة مع البنك.
2. قيام البنك بعمله بما يتفق مع المعايير الأخلاقية.
3. التعاون مع السلطات القائمة على تطبيق القانون، مثل الشرطة، في حدود القوانين النافذة.
4. تدريب الموظفين في جميع المجالات المتعلقة بمحاربة التجارة غير المشروعة في المخدرات.

كما تم توقيع إتفاقية إستراسبورج، من قبل الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي في 87 نوفمبر 1990م، وتتعلق هذه الإتفاقية بمكافحة غسل الأموال.

وبمقتضى هذه الإتفاقية، تلزم الدول الموقعة بتجريم الأفعال التي تنطوي على تبديل أو تحويل أو إخفاء الأموال الناشئة عن الجريمة أو التعتيم عليها، كما تلزم هذه الدول بتجريم إكتساب هذه الأموال أو حيازتها أو إستعمالها أو المساهمة أو الإشتراك في أي من هذه الافعال.

كما أن هناك توصيات لفريق عمل الإجراءات المالية بصدد غسل الأموال المنبثق عن إجتماع قادة الدول الصناعية الكبرى (G7)، وهي الولايات المتحدة الأمريكية، انجلترا، كندا اليابان، إيطاليا، فرنسا، المانيا، والمنعقد في باريس 1989م، وهي مجموعة حكومية خاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، وبخاصة تلك المستمدة من الإتجار غير المشروع في المخدرات، وقد أقرت هذه المجموعة (FATF) في عامها الاول 1990م، أربعين توصية، يجب على أعضائها مراعاتها عند تطبيق التدابير الوطنية في مكافحة غسل الأموال، سواء أكان ذلك على النطاق

الوطني، أم في المجال الدولي، وسأذكر بعض هذه التوصيات التي تتعلق بالبحث في موضعها.

وبالمثل أوصى المؤتمر التاسع للأمم المتحدة في مجال منع الجريمة سنة 1995م الدول الأعضاء، مواصلة التعاون فيما بين قطاعاتها الوطنية المعنية بمعنى الجريمة والعدالة الجنائية، بإتخاذ الإجراءات الفعالة لمكافحة الجرائم المنظمة غير الوطنية وجرائم الإرهاب والعنف في المناطق الحضرية، والإتجار غير المشروع في المخدرات، والأسلحة والأتجار الدولي في القصر، وتهريب الأجانب، والجرائم الإقتصادية والبيئية، وغسل الأموال، وتزييف العملات، وإرساء نظام متبادل لتسليم المجرمين، مع مراعاة حقوق المتهمين ومصالح القضايا[16].

كما عقد مؤتمر المخدرات وغسيل الأموال، في الولايات المتحدة الأمريكية، خلا الفترة من 20 – 22 فبراير 1997م، بمدينة ميامي الأمريكية وقد ركز المؤتمر على الوسائل الفعالة لمحاربة غسل الأموال وظهرت في هذا الصدد ثلاث طرق:

1. سياسة إعراف عميلك، والتي تقضي بأن على المؤسسات المالية أن تدقق في عملائها والتحقق عما إذا كان أي منهم يحصل على أموال طائلة لا تتناسب مع وظيفته أو التجارة التي يقوم بها.
2. سياسة أو مبدأ الإخطار عن العمليات المشبوهة suspicious activities فكل عملية أو نشاط مشبوه يكتشف نتيجة إتباع المبدأ السابق يجب الإبلاغ عنه should be reported، ورصد هذه النشاطات، وإبلاغ السلطات القضائية المختصة للتحقق فيها.

---

[16] توصيات مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين 1995م منشورات الأمم المتحدة، ص 120.

3. التعاون الوثيق بين الدول، سواء من خالال معاهدات جماعيـة أو ثنائية، وإصدار تشريعات تساعد وتحفز على الكشف عـن هـذه الجرائم[17].

كما أوصت مجموعة السبع – والتي أصبحت الآن مجموعة الثمانية[18] في إجتماعها الأخير في شهر مايو 1998م بإتخاذ إجراء الكارت الأصـفر، في مواجهة الدول التي يؤخذ عليها التورط أو المشـاركة فـي تسـهيل عمليات غسل الأموال.

وقد أصدر مجلس الأمن في سنة 2001م، توصية برقم 1373 تتضـمن أن تراقب المؤسسات المالية في الدول المختلفة العمليات التي يشتبه فـي أنها تجري لتمويل الإرهاب وذلك بهدف تجفيف منابعه.

وأخيرا، أكد بيان ختام اجتماعات مؤتمر رؤساء اجهزة مكافحة المخدرات في الدول العربية، والذي انعقد في تونس، وانتهى يوم 13 يوليه 2002 م إلى تعزيز تبادل المعلومات بين اجهزتهم والقطاعين المصرفي والتجاري فيما يتعلق بغسل الأموال المتأتية من الإتجار غير المشروع بالمخـدرات والمؤثرات العقلية، من أجل زيادة التعاون في التحقيق في هـذه الجـرائم والنجاح في الملاحقة القانونية لمرتكبيها.

كما أوصى البيان الصادر عن الأمانة العامـة لمجلـس وزراء الداخليـة العرب، التي عقد المؤتمر في إطار انشطتها بالموافقـة علـى مشـروع القانون العربي النموذجي الإسترشادي لمكافحة غسل الامـوال، والـذي

---

[17] الدكتور محمود أحمد الكندري: تقرير عن مؤتمر المخدرات وغسيل الأموال، الذي عقد في الولايات المتحدة الأمريكية، خلال الفترة من 20 –22 فبراير 1997، مجلة الحقوق جامعـة الكويت، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث، جمادي الآخر 1419هـ سبتمبر 1998 م ص ص 397 – 399.

[18] الدول السبع هي: الولايات المتحدة الأمريكية، انجلترا، اليابان، المانيا، إيطاليـا، فرنسـا، كندا، وقد إنضمت اليها مؤخرا روسيا، فأصبحت تعرف بمجموعة الثمانية.

يستهدف تعزيز سبل وإجراءات مكافحة غسل الأموال المتأتية من أعمال غير مشروعة غير مشروعة، وخاصة من الإتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية[19].

6. **تجريم عمليات غسل الأموال في القانون المقارن:**

إستجابت العديد من الدول، لتوصيات المؤتمرات الدولية، فأصدرت تشريعات تجريم عمليات غسل الأموال، فأصدرت انجلترا قانون جرائم الإتجار في المخدرات سنة 1986 م، وذلك قبل عقد إتفاقية فيينا سنة 1988، نظرا لتضررها من تجارة المخدرات[20].

وفي الولايات المتحدة صدر عام 1986، قانونا لمكافحة غسل الأموال، ثم إدراجهما ضمن الباب الثامن عشر من المجموعة التي تشتمل على القوانين الجنائية الإتحادية، والقانون الأول، تضنه الفصل رقم 1956 ويتعلق "بغسل الأموال القذرة بإستخدام العمليات المالية" والقانون الثاني، تضمنه الفصل رقم 1957، ويخص "غسل الأموال القذرة بواسطة المؤسسات المالية".

وفي عام 1994م، صدر القانون الذي عرف بـ Money Laundering Suppression وهو قانون محاربة غسل الأموال، وبموجبه اصبحت جميع المؤسسا، سواء البنوك او غيرها مجبرة على إخبار Fincen[21].

---

[19] جريدة الراية القطرية، الأحد 14 يوليه 2002 م، العدد 2506، ص 24.

[20] CF: Jecqueline RIFFAULT: Le Blanchiment de capitaux illicites, le Blanchiment de capitaux en droit compare, Revue de science criminelle et de droit penal compare 1999 p 232.

[21] إختصار: Financial crimes Enforcement Network

عن أية حركة مشبوهة للاموال، وعمل تقارير تتنـــاول حركــة المبـــالغ الكبيرة وتنظيم البيانات[22].

وفي اليابان، دأبت وزارة المالية منذ أكتـــوبر 1990م، علـــى توجيـــه الإرشادات للبنوك، إلى ضرورة التأكد من هوية أي شخص يفتح حســـابا جديدا أو يحول مبالغ كبيرة، كما سنت عدة قوانين جديدة من شهر يوليـــو 1992م ، بخصوص غسل الأموال، بموجبها تم إلزام البنوك والمؤسسات المالية، بتزويد وزارة المالية عبر القنوات المختصة بالمعلومات المتعلقـــة بالحركات المشتبه بها تحت إشراف المسؤولين، كما تم تجـــريم عمليـــات غسل الأموال المتأتية من تجارة المخدرات، ووضع إجراءات تهدف إلـــى تطوير التعاون القضائي بين الدول[23].

كما واجه المشرع الإيطالي ظاهرة غسل الأموال بنصوص جنائية، تمثلت في إعتبار هذا السلوك ظرفا مشددا لبعض الجرائم وفي احيان أخرى، في العقاب على غسل الاموال الناشئة عن جرائم معينة، أو في العقاب علـــى غسل الأموال الناشئة عن اية جريمة، وذلك طبقا للمادة 416 مكررا مـــن قانون العقوبات، والتي تم تعديلها بقانون مكافحة المافيا رقم 82-646.

والقانون رقم (55) الصادر في 19 مارس 1990م، والذي تـــم تكملتـــه الصادر في 3 مايو 1991م، حيث تضمن مجموعة من القواعـــد التـــي يتعين أن تلتزم بها المؤسسات المالية، وذلك للوقاية من حـــدوث غســـل الأموال إبتداء عن طريقها، وفرض جزاءات جنائية عند مخالفتها، وفـــي

---

[22] Robert Powis: In L'economie du blanchiment, sous la direction de prerre Kopp, La collection des "cahiers Finance, ethique, confiance" Paris 1995 p 227 ets, Riffault. Op cit p 23.

[23] Institute of international Bankers, Galobal survey 1993 p 49.

عام 1993 م وصبع قانون العقوبات الإيطالي من نطـــاق جـــرائم غســل الأموال ليشمل "كل الأنشطة الجنائية الدولية"[24].

وفي لوكسمبورج، صدر قانون تجريم غسل الأموال الناتجة عن الإتجــار في المخدرات، في 7 يوليه 1989، ثم أضيف إليه قــانون 17 مــار س 1992، والذي نص على العديد من الظروف المشجددة لهــذه الجريمـــة، وطبقا لقانون 11 أغسطس 1998، نص قانون العقوبات علـــى جريمـــة غسل الاموال الناتجة من أية جناية أو جنحة (م 324)[25].

وفي سويسرا، جرم المشرع غل الأموال الناشئة عن أية جريمـــة مهمـــا كانت طبيعتها، طبقا للمادتين (305) مكررا، (305) مكــررا (م) مـــن قانون العقوبات، والتي أضيفتا بالقانون الصادر في 23 مـــارس 1990م، والتين دخلتا حيز النفاذ منذ أول أغسطس 1990م.

وفي أول أغسطس 1990، أصدرت سويسرا قانونا يلزم البنوك وموظفيها بتوخي الحيطة والحذر اللازمين عند فتح حساب للعميل ومعرفـــة أســـمه وموطنه.

وقد نص المشرع الألماني على تجريم غسل الأموال، بالمادة (261) من قانون العقوبات، التي أضيفت بالقانون الصادر فـــي 15 يوليـــه 1992م، والذي أطلق عليه أسم "قانون مكافحـــة الإتجـــار غيـــر المشـــروع فـــي المخدرات وغيرها من صور الجريمة المنظمة"، والمعدل بقانون غســل الأموال الصادر في 25 أكتوبر 1993م" ، وقـــانون مكافحـــة الجـــرائم الصادرة في 28 أكتوبر سنة 1994م. [26].

---

[24] RIFFAULT. Op cit p 236.
[25] RIFFAULT. Op cit p 235.
[26] CF: Serge BRAMMERTZ, peter H.M Rambach: la loi a llemande sur la lutte contre le trafic illegal de stupefianis et d' utres fromes de

أما المشرع الفرنسي، فقد جرم غسل الأموال الناتجة عن الإتجار في المخدرات (المادة 222- 38 من قانون العقوبات، المعدلة بالقانون الصادر في 13 مايو 1996).

كما جرم غسل الأموال الناتجة عن إحدى الجرائم الجمركية (م 415 من قانون الجمارك)، أو الناتجة عن أعمال الدعارة أو القوادة (م 225 – 6 من قانون العقوبات).

وقد أدخل المشرع الفرنسي التجريم العامل لغسل الأموال في قانون العقوبات الفرنسي، بالقانون رقم 96 – 392 الصادر في 13 مايو 1996، وأطلق عليه قانون مكافحة غسل الأموال في المخدرات والتعاون الدولي في مجال ضبط ومصادرة متحصلات الجريمة"[27].

ومن قبل، صدر القانون رقم 90 – 614، في 12 يوليه 1990، والمعدل بالقانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998، "والذي يتعلق بمساهمة المؤسسات المالية في المكافحة ضد غسل الأموال الناتجة عن الإتجار في المخدرات"[28].

وبالمثل، صدر في كل من بلجيكا، ورومانيا، وإسبانيا، وسلوفانيا، قانون لمكافحة غسل الأموال[29].

وفي لبنان، صدر قانون مكافحة تبييض الأموال، رقم 318 بتاريخ 20 إبريل 2001م، وفي الكويت، صدر القانون رقم 35 لسنة 2002، بشأن مكافحة عمليات غسل الأموال، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 26

---

criminalite organisee (org: K G) Rrvue de droit penal et de criminologie 1993 P 727 et S.

27 راجع سابقا رقم 1.

28 Relative a la participation des organisme financiers a la lutte contre le Blanchiment des capitaux Provenant du traffic des stupefiants.

29 CF: RIFFAULT. OP. CIT p 234-236.

مارس 2002م، وكان قد تم إعداد هذا القانون طبقا لكافة المعايير والتوصيات الدولية الخاصة بمكافحة عمليات غسل الأموال.

وكان البنك المركزي الكويتي قد تصدى لظاهرة غسل الأموال منذ عام 1991م، حيث انتهت الدراسات التي قام بها إلى إصدار تعليمات في هذا الخصوص خلال عام 1993 م إلى كافة الوحدات الخاضعة لرقابته، كما تم تحديث هذه التعليمات خلال عامي 1997-1998م[30].

وقد عدل المشرع المصري عن خطته في عدم إفراد غسل الأموال بنصوص خاصة للتجريم، إكتفاء بالنصوص العامة التي تنال بالعقاب صورا عديدة من غسل الأموال، فأصدر القانون رقم 80 لسنة 2002 في 12 مايو 2002م لمكافحة غسل الأموال، فأصدر القانون رقم 80 لسنة 2002 في 12 مايو 2002م لمكافحة غسل الأموال، لرفع إسم مصر من قائمة الدول غير المتعاونة في محاربة غسل الأموال، بعد أن أدرجت عام 1998م في هذه القائمة، بسبب عدم وجود قانون خاص لديها يحارب هذه الجريمة، ولمواجهة النقص التشريعي لمحاربة غسل الأموال[31].

وفي قطر، صدر القانون رقم 28 لسنة 2002ن في 3 رجب 1423هـ، 10 سبتمبر 2002م، لمكافحة غسل الأموال، والذي نص على العمل به بعد ستين يوما من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية (م 21).

---

[30] حديث معالي الشيخ سالم الصباح: محافظ البنك المركزي الكويتي، إلى مجلة إتحاد المصارف العربية بيروت، لبنان العدد 261 سبتمبر 2002م ، ص 7-11.

[31] خلافا لمن يرى أن مصر لم تكن بحاجة إلى إصدار مثل هذا القانون، لوجود مجموعة من التشريعات، كونت مجموعة متشابكة من الحصار حول الأموال غير المشروعة. الدكتور محيي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال ص 2. ومن أنصار هذا الرأي أيضا في الجملة. الدكتور أشرف توفيق شمس الدين: تجريم غسيل الأموال في التشريعات المقارنة، دار النهضة العربية 2001م، رقم 123 ص 154-155، ورقم 126 و ص 158.

وثمة دول في سبيل إصدار قانون لمكافحة غسل الأموال، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية، حيث أكد وزير المالية والإقتصاد الوطني السعودي أن هناك جهودا لصياغة نظام متكامل لمكافحة غسل الأموال، بالإستناد على توصيات الاربعين الصادرة عن لجنة العمل المالي الدولي لمحاربة غسل الأموال، سيتم رفعه إلى مجلس الوزراء لاحقا"[32].

وثمة دول أخرى لم تصدر ولم تعد بعد قانونا لمكافحة غسل الأموال، كالأردن التي لم تبرز لديها هذه الظاهرة، لوجود رقابة فعالة ومحكمة من قبل أجهزة البنك المركزي، غير أنه لما كان هذا لا يمنع من إمكانية حدوث هذه الجريمة وتسلل أموال ملوثة لمصارفها، فإنه يجب إصدار قوانين خاصة لمحاربة عمليات غسل الأموال[33].

وقد إستجاب المشرع الأردني لجزء يسير من هذا الطلب، حيث نص في قانون البنوك الجديد رقم 28 لسنة 2000م، على ضرورة إعلام البنك المركزي في حالة وجود أية شكوى أو مخاوف من عملية غسل أموال، أو عملية تتعلق بأية جريمة أخرى، ويتولى البنك المركزي حال علمه، سواء عن طريق البنك أو غيره، إصدار أمر بوقف العملية وإعلام الجهات الرسمية أو القضائية، وإعفاء البنك المركزي من إفشاء السر المصرفي[34].

[32] جريدة الراية القطرية، العدد 7366، في يوم الأثنين 27 ربيع الآخر 1423هـ 8 يوليو 2002 م ص 20.

[33] محمد عبد الودود أبو عمر: المسؤولية الجزائية عن إفشاء السر المصرفي، دراسة مقارنة، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1999، ص 108، ص 155، ورقم 126 و ص 158.

[34] راجع في التعليق على هذا القانون: الدكتور محمود الكيلاني، الجديد في قانون البنوك الأردني رقم 28 لسنة 2000م، مجلة البنوك، الصادرة عن جمعية البنوك الأردنية العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000م ص 8029 – 8030.

ومع ذلك، فإن مادتين في قانون البنوك، لا تكفي لمعالجة غسل الأمـــوال، خاصة مع عدم تجريم هذا الفعل.[35].

7. غسل الأموال ينصب على المال المحرم لغيره شرعا:

أسباب التملك المشروعة، المعاوضات المالية والأمهار، والخلع والميراث والهبات والصدقات والوصايا والوقوف والغنيمة والإستلاء على المبـــاح والأحياء، وتملك اللقطة بشرطه، وديه القتيل والغرة، والغاصب إذا فعــل بالمغصوب شيئا أزال به اسمه وعظم منافعه، ملكه إذا خلط المثلي بمثلي، بحيث لا يتميز ملكه[36]. وما عدا ذلك من أسباب التملك، يكـــون محرمـــا والمحرم ما حرم فعله[37]. وقيل ما منع من فعله ويذم شرعا فاعله[38].

ويسمى الحرام ايضا معصية وذنبا وقبيحا ومزجورا عنه ومتوعدا عليـــه من الشرع[39]. وقد نهى الله سبحانه وتعالى عن كل كسب للمال بطريـــق غير مشروع، بقوله سبحانه: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بهـــا الى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون"[40].

---

[35] خالد السقاف: غسل الأموال، مجلة البنوك، العدد الثامن، المجلد الثـــامن عشـــر، أكتـــوبر 2000 ص 8028، مفلح عقل، حازم الصمادي: نطاق مسؤولية المصرف والوسائل القانونية الإلكترونية في الإثبات، مجلة البنوك، العدد العاشر، المجلد التاسع عشر، ديســمبر 200م ص 8139.

[36] الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان: لابن نجيم مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع القاهرة 1387 هـ 1968، ص 346.

[37] ميزان الأصول في نتائج العقول: لعلاء الدين شمس النظر أبي بكر محمـــد بـــن أحمـــد السمرقندي، تحقيق الدكتور محمد زكي عبد البر، الطبعة الأولى 1404هـ 1984 ص 43.

[38] شرح البدخشي: مناهج العقول: للإمام محمد بن الحسن البدخشي، ومعه شرح الإســنوي: للإمام جمال الدين عبد الرحيم الأسنوي، كلاهما شرح منهاج الوصول فـــي علـــم الأصـــول، للقاضي البيضاوي، مكتبة مصطفى البابي الحلبي، ج 1 ص 47.

[39] المصدر السابق جـ 1 ص 48، الأحكام في أصول الأحكام: للآمدي، دار الكتب العلمية، بيروت 1400هـ 1980، ج1 ص 161.

[40] سورة البقرة، آية 188.

والمعنى: لا يأكل بعضكم مال بعض بغير حق ، ويدخل في هذا القمار والخداع والغصوب وجحد الحقوق، وما لا تطيب به نفس مالكه، أو حرمته الشريعة وإن طابت به نفس مالكه، كمهر البغي وحلوان الكاهن وأثمان الخمور والخنازير وغير ذلك[41].

وقوله سبحانه: "يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم ولا تقتلو انفسكم إن الله كان بكم رحيما"[42].

والمعنى: لا تهلكوا أنفسكم بإرتكاب الآثام، بأكل أموال الناس بالباطل، وهو كل ما يخالف الشرع، وغيره من المعاصي التي تستحقون بها العقاب، ومن رحمته سبحانه بعباده، نهيهم عن أكل الحرام وإهلاك الأنفس. [43].

والمال الحرام، هو كل مال حرم الشارع على المسلم حيازته وتملكه، ولا يدخل في ملك المسلم يسيرا كان أو كثيرا[44].

وهو إما مال محرم لذاته، وهو ما كان حراما في أصله ووصفه، أي ما حرمه الشرع بسبب قائم في عين المحرم، ولا ينفك عنه بحال من الأحوال، لما إشتمل عليه من ضرر أو خبث أو قذاره[45].

وإما مال محرم لغيره، هو كل مال حرمه الشرع لوصفه دون أصله، حيث جاءت حرمته من أمر خارجي منفك عن ذاته، وهو السبب الطارئ

---

[41] الجامع لأحكام القرآن: للقرطبي، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، القاهرة 1367هـ 1967م جـ 2 ص 338.

[42] سورة النساء، آية 29.

[43] روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني، للألوسي، مكتبة دار التراث، القاهرة، ج5 ص 15-16.

[44] الدكتور عباس أحمد محمد الباز: أحكام المال الحرام وضوابط الإنتفاع والتصرف به في الفقه الإسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 1418هـ 1998 ص 39.

[45] الفروق: للقرافي، عالم الكتب، بيروت ج3 ص 96.

الذي أثر في وصفه ولم يؤثر في أصله وماهيته، فهو في ذاته حلال، وإنما أصبح حراما لإكتساب ملكه أو حيازته بطريق غير مشروع، وهو ما يطلق عليه بعض الفقهاء "المال المحرم بسببه".

فقد جاء في الذخيرة[46]: قاعدة: كل محرم إما لأجل وصفه كالخمر او سببه كالبر المغصوب، وكل ما حرم بوصفه فلا يحل إلا بسببه كالميته مع الضرورة، وكل ما حل بوصفه فلا يحرم إلا بسببه".

كما أطلق عليه بعض آخر من الفقهاء "المال الحرام لكسبه"، فقد قال إبن تيمية "إن الحرام نوعان: حرام لوصفة كالميته والدم ولحم الخنزير، فهذا إذا اختلط بالماء والمائع وغيره من الأطعمة، وغير طعمه أو لونه أو ريحه، حرمه، وإن لم يغير ففيه نزاع، ليس هذا موضعه، والثاني: الحرام لكسبه، كالمأخوذ غصبا أو بعقد فاسد"[47].

ويلاحظ أن عملية غسل الأموال تنصب على المال المحرم لغيره، فهو في ذاته مال حلال، وإنما حرم لإكتسابه بطريق محرم، كالربا والرشوه والقمار والإحتكار والغصب والسرقة وثمن الخمر ونحو ذلك ويريد صاحبه بعملية غسله تغيير صفته حتى يكون مالا حلالا.

أما المال المحرم لذاته، فلا يرد عليه عملية غسل الأموال، لأنه ليس مالا محترما مقوما، كالخمر والميتة ونحو ذلك. إذ المال ا لمتقوم، هو المال المباح الإنتفاع به شرعا[48].

---

[46] للقرافي: دار الغرب الإسلامي، بيروت 1994ج 13 ص 322، وفي نفس المعنى، إحياء علوم الدين للغزالي، دار الفكر، بيروت 1989 ح 2 ص 171.

[47] مجموع فتاوي شيخ الإسلام إبن تيمية: الطبعة الأولى 1398 هـ ج 29 ص 320.

[48] رد المحتار: لأبن عابدين على الدر المختار شرح تنوير الأبصار، للحصفكي، دار إحياء التراث العربي، بيروت 1407 هـ حـ4 ص 3.

ولذا يقضي غسل هذا المال، التصرف فيه أولا، على خلاف أحكام الشرع الذي يحظر التصرف في هذا المال غير المتقوم – ببيع ونحوه، وعندئذ يكون ثمنه مال محرم بسبب غيره، وهو إكتسابه بطريق غير مشروع.

8. غسل المال الحرام لا يغير من صفته:

لا تغير عملية غسل المال من صفته، بإعتباره مال حرام، أخذ بطريق لا يقره الشرع ولا يقبله القانون، لأن عملية الغسل، لا تعدو أن تكون حيلة آثمة تتمثل في تغيير صورة المال مع بقاء حقيقته.

والحيلة نوع مخصوص من التصرف والعمل الذي يتحول به فاعله من حال إلى حال، ثم غلب عليها بالعرف إستعمالها في الطرق الخفية التي يتوصل بها الرجل إلى حصول غرضه، بحيث لا ينفطن له إلا بنوع من الذكاء والفطنة[49].

وبهذا يشتمل التحيل على مقدمتين: إحداهما قلب أحكام الأفعال بعضها إلى بعض في ظاهر الأمر، والأخرى جعل الأفعال المقصود بها في الشرع معان، وسائل إلى قلب تلك الأحكام[50].

وكما حرم الإسلام كل ما يفضي إلى المحرمات من وسائل ظاهرة، حرم التحايل على إرتكابها بالوسائل الخفية، والحيل التي تقوم على المكر والخداع.

ولذلك، كان للوسائل أحكام المقاصد، فالوسيلة غلى أفضل المقاصد هي أفضل الوسائل، وإلى أقبح المقاصد هي أرذل الوسائل، وغلى ما هو متوسط متوسطه[51].

---

[49] إعلام الموقعين عن رب العالمين: لأبن قيم الجوزية، دار الجيل، بيروت ج 3 ص 240.

[50] الموافقات في أصول الشريعة، للشاطبي، دار الفكر ج 2، ص 378 –379.

[51] الفروق ج2 ص 31، قواعد الأحكام في مصالح الأنام: للعز بن عبد السلام، دار الجيل، بيروت 1400 هـ 1980م ج1 ص 53–54.

وكلما سقط إعتبار القصد سقط إعتبار الوسيلة[52]، لأن المقاصد لا يتوصل إليها إلا بأسباب وطرق تفضي إليها، ولهذا كانت طرقها وأسبابها تابعة لها معتبره بها، فوسائل المحرمات والمعاصي في المنع منها، بحسب إفضائها إلى غاياتها وإرتباطها بها، كما أن وسائل الطاعات والقربات في الإذن فيها بحسب إفضائها إلى غاياتها، فوسيلة المقصود تابعة للمقصود وكلاهما مقصود، لكنه مقصود قصد الغايات، وهي مقصودة قصد الوسائل[53].

وتطبيقا للقاعدة الشرعية: "الأمور بمقاصدها" فإن الشيء الواحد يتصف بالحل والحرمة بإعتبار ما قصد له[54].

ولما كان غسل الأموال، لا يعدو أن يكون وسيلة لمقصد سيء، وهو إصباغ وصف المال الحلال على المال الحرام، فإنه يجب إعتبار هذا القصد، لتكييف تصرف غسل المال، ولا يكفي أن تكون الوسيلة مشروعة في ذاتها، ولذلك يظل المال الحرام موصوفا بذلك، حتى وإن إحتال مالكه لتغيير هذا الوصف بغسله، لما هو مقرر من بطلان كل حيله يحتال بها المتوسل إلى المحرم، فإنه لا يتغير حكمه بتغيير هيئته وتبديل أسمه[55]، ومن أنه لا عبرة بتغيير الأسم إذا بقي المسمى، ولا بتغيير الصورة إذا بقيت الحقيقة[56].

---

52 إدار الشروق على أنواء الفروق: لأبن الشاط، مطبوع بذيل الفروق ج 2 ص 33.
53 مجموع فتاوي شيخ الإسلام إبن تيمية: الطبعة الأولى 1398 هـ ج 29 ص 320.
54 إعلام الموقعين ج 3 ص 135.
55 الأشباه والنظائر: لإبن نجيم ص 27، الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية: للسيوطي، دار إحياء الكتب العربية ص 9.
56 إعلام الموقعين ج 3 ص 112.

ويعلل إبن القيم هذا الحكم بقوله: " ولو أوجب تبديل الأسماء والصور تبدل الأحكام والحقائق، ولفسدت الديانات وبدلت الشرائع وإضمحل الإسلام"[57].

ومما يؤكد هذا الحكم الشرعي، أن حكم الحاكم لا يحل حراما ولا يحرم حلالا، وهذا أمر متفق عليه بين الفقهاء في الأموال والأبدان إجماعا، وفي غيرها أيضا، خلافا لأبي حنيفة في عقد النكاح وحله، فقد قالوا بأن حكم القاضي للمقضي له بالمال الذي في يدي المقضي عليه من العقار او العروض والديون، لا يبيح له أخذه فيما بينه وبين الله تعالى، وأن حكمه في الظاهر كهو في الباطن، فإنه لا يحل له أخذه، إذا كان عالما بأن القاضي قضى له بالباطل على هذا الخلاف[58]. كما إذا شهد شاهد زور لإنسان بمال فحكم به الحاكم، لم يحل للمحكوم له ذلك المال[59].

والدليل على ذلك، ما روى عن أم سلمة قالت: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إنكم تختصمون إلي ولعل بعضكم أ، يكون ألحن بحجته من

[57] الدكتور يوسف القرضاوي: الحلال والحرام في الإسلام، مكتبة وهبة، القاهرة 1397هـ 1977م، ص 30.

[58] إعلام الموقعين ج 3 ص 118.

[59] كتاب أدب القاضي: للخصاف، شرح أبي بكر أحمد بن علي الرازي، دار نشر الثقافة، القاهرة، 1400هـ 1980م ص 216-217 الذخيرة: للقرافي ج 10 ص 146 وما بعدها، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج: للشيخ محمد الشربيني الخطيب، على متن منهاج الطالبين: للنووي، المكتبة التجارية الكبرى 1374هـ 1955م ج4 ص 397، المغني لابن قدامة: دار الفكر: بيروت 1404هـ 1984 ج 11 مسألة 8242 ص 408 وما بعدها، الشرح الكبير: للمقدسي ج11 ص 466 وما بعدها. المحلي لأبن حزم: دار التراث، القاهرة ج9 مسألة 1792 ص 422 وما بعدها، كتاب الروض النضير شرح مجموع الفقه الكبير: للصنعاني، دار الجيل، بيروت ج 3 ص 444، شرح كتاب النيل وشفاء العليل: لأطفيش مطبوع مع كتاب النيل وشفاء العليل: للتميمي مكتبة الإرشاد، جدة 1405ه، 1985م ج13 ص 80.

بعض، فأقضي له على نحو ما أسمع، فمن قطعت له من حق اخية شـيئا فلا يأخذه، فإنما أقطع له قطع من النار[60].

يقول الإمام أبن حزم[61]: "إذا كان حكمه عليه الصلاة والسلام وقضاؤه لا يحل ما كان حراما، فكيف القول في قضاء أحد بعده، ونعوذ بالله تعـالى من الخذلان".

كما يقول الإمام السندي، نقلا عن الشيخ تقي الدين السـبكي، أن قولـه – صلى الله عليه وسلم: "فمن قضيت له من حق أخية بشيء ..... "قضـية شرطية، لا يستدعي وجودها، بل معناها بيان أن ذلك جائز، ولم يثبت لنا قط أنه – صلى الله عليه وسلم – حكم بحكم ثم بان خلافه، لا بسبب تبين حجة ولا بغيرها، وقد صان الله تعالى أحكام نبيه عن ذلك، مع أنه لو وقع لم يكن فيه محذور[62].

هذا ولا يجوز قياس المال الذي يخضع لعمليـات غسـل، علـى بعـض الأعيان إذا تغيرت من حال إلى حال، حيث يختلف فيها الحكم الشـرعي، كالخمر إذا تخللت أصبحت جائزة الإستعمال لتحولها خلا[63]. ووجه عدم

---

60 شرح النووي مع صحيح مسلم: دار الفكر، بيروت، لبنان ج 12 ص 6.

61 صحيح مسلم بشرح النووي ج12 كتاب الأقضية، باب بيان أن حكم الحاكم لا يغير الباطن ص 4 والنص له، سنن النسائي، بشرح الحافظ جلال الدين السيوطي، وحاشية الإمام السندي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ج7، كتاب أدب ا لقضاة، الحكم بالظاهر ص 233، سنن أبي داود: المكتبة العصرية، صيدا، بيروت ج 3 كتاب الأقضية، باب في قضاء القاضي إذا أخطأ، حديث رقم 3582 ص 301، سنن أبن ماجة: دار الفكر العربي ج 2 كتاب الأحكام ، باب قضية الحكم لا تحل حراما ولا تحرم حلالا، حديث رقم 2317 ص 777.

62 المحلى، ج9، مسألة 1792 ص 422.

63 المبسوط: للسرخسي، دار المعرفة، بيروت ج 24 ص 7، بداية المجتهد ونهاية المقتصـد لأبن رشد، مكتبة مصطفى البابي الحلبي 1379 هـ ج1 ص 472، إعلام الموقعين ج 2 ص 14، المحلى ج 1 مسألة 136 ص 13 المختصر النافع في فقة الإمامية: للحلي، مطبعة وزارة الأوقاف العراقية، بغداد 1377هـ ص 256 البحر الزخار الجامع لمذاهب علماء الأمصـار: لأحمد بن يحي المرتضى مؤسسة الرسالة، بيروت 1399هـ ج 5 ص 349.

صحة القياس، أن الأعيان يكون تغيرها جذريا أي تغيرا ماديا يتعلق بجوهر المادة ووصفها، لأن بتحول السائل المسكر إلى خل، يكون قد تحول جوهره بالكامل إلى مادة جديدة، ولم يعد يسمى خمرا[64]، وهذا لا يتحقق في المال الذي تم غسله، لأن المال جوهره واحد، لا يطرأ عليه أي تبديل أو تغيير، إذ الحرمة فيه منفكة عن ذاته، لا تختص بحقيقته جوهره، لذا لا يكون المال الحرام بعد غسله مالا حلالا[65].

لما كان ذلك، فإن المال الحرام، سواء خضع لعمليات الغسل أو لا، يجب صرفه في المصالح العامة للأمة الإسلامية، متى لم يعرف صاحب الحق فيه، وإلا وجب رده إلى صاحبه.

9. غسل المال الحرام يعد جريمة تعزيرية:

إذا كان الكسب نتيجة عمل غير مشروع، كالجرم والغصب ونحوهما، فهذا العمل بداية مصدر التزام وضمان، بسبب الإثراء غير المشروع[66].

وفضلا عن الضمان، فإن الشخص إذا لجأ إلى الغش والخداع والحيل، على نحو يضر بالغير كان مستحقا لعقوبة تعزيرية، لأن التعزير يكون في كل معصية لا حد فيها ولا كفارة. فإذا ترك إنسان ما يجب عليه أن يفعله

---

[64] وفي هذا يقول الإمام ابن القيم الجوزية: وعلى هذا الأصل، فطهارة الخمر بالإستحالة على وفق القياس، فإنها نجسة لوصف الخبث، فإذا مزال الموجب زال الموجب، وهذا أصل الشريعة في مصادرها ومواردها، بل واصل الثواب والعقاب، وعلى هذا فالقياس الصحيح تعدية ذلك إلى سائر النجاسات إذا استحالت. إعلام الموقعين ج 2 ص 14.

[65] الدكتور عباس أحمد محمد الباز: المرجع السابق ص 436 – 437.

[66] الدكتور صبحي محمصاني: النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الإسلامية، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1983 ج1 ص 106 – 107.

أو إرتكب ما هو محرم عليه، فإنه يكون بذلك قد إقترف معصية تستوجب التعزير، إذا لم تكن هناك عقوبة مقدرة[67].

ولما كان غسل الأموال محرم شرعا، لما فيه من غش وخداع وحيل، وإضرار بالمصالح العامة، فإن منن يقترف هذا السلوك يعاقب بالعقوبة التعزيرية الرادعة.

المبحث الثاني

التزام البنوك بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

10. التعريف بالإبلاغ:

الإبلاغ: هو الإيصال، وكذلك التبليغ، والإسم منه البلاغ، مأخوذ من بلغ الشيء يبلغ بلوغا، وبلاغا وصل وإنتهى، وأبلغه هو إبلاغا، وبلغه تبليغا، وتبلغ بالشيء وصل غلى مراده[68].

ويطلق شراح القانون، البلاغ على الإجراء الذي يصدر من شخص لا هو بمرتكب الجريمة، ولا هو بالمجني عليه فيها، ويتضمن إحاطة السلطة المختصة علما بوقوع جريمة من الجرائم التي لا يتوقف فيها مباشرة النيابة العامة لإجراءات اقتضاء حق الدولة في العقاب على شكوى أو طلب[69].

---

[67] تبصرة الحكم في أصول الأقضية ومناهج الأحكام: لأبن فرحون، مطبوع بهامش فتح العلي المالك في الفتوى على مذهب الإمام مالك ، لعليش مكتبة مصطفى البابي الحلبي، 1378هـ ، 1958 ج2 ص 200 وما بعدها.

[68] لسان العرب: لأبن منظور، دار بيروت للبطاعة والنشر، بيروت 1388 هـ 1968 ج8 مادة بلغ ص 419.

[69] الدكتور عبد الفتاح مصطفى الصيفي، حق الدولة في العقاب، جامعة بيروت العربية 1971 م رقم 126 ص 264.

والبلاغ بهذا المعنى يتفق مع الشكوى، في أن كلا منهما إخطار في شأن جريمة إرتكبت، يقدم إلى مأمور الضبط القضائي أو إلى النيابة العامة، فلم يتطلب القانون شروطا معينة من حيث الشكل فيهما[70].

بينما يختلفان في أن البلاغ إخطار بالجريمة يقدمه أي شخص دون توافر صفة خاصة فيه، أما الشكوى فإخطار بالجريمة يقدمه المجني عليه.

ولا يستهدف المبلغ ببلاغة ترتيب اثار قانونية معينة، لذا فهو لا يعدون أن يكون إعلانا أو إخبارا أو إفصاحا عن علم، وهو حق شخصي عام مخول للكافة، فيقبل من المواطن والأجنبي، ومن البالغ والقاصر، كما لا يشترط في المبلغ أن يكون متمتعا بقواه العقلية.

ولا يختلف معنى البلاغ في الفقه الإسلامي عنه في القانون الوضعي، إذ أن جوهره هو الإخبار وهو الإتيان بالخبر والخبر هو ما أتاك من نبأ عمن تستخبر[71].

والخبر منه ما هو رواية محضة، ومنه ما هو شهادة محضة، والمشترك بين الإخبار والشهادة.

وقد وضح الإمام إبن الشاط، الفرق بين الشهادة والرواية بقوله[72]: "... إن الخبر إما أن يقصد به أن يترتب عليه فصل قضاء وإبرام حكم وإمضاء أو لا، فإن قصد به ذلك، فهو الشهادة، وإن لم يقصد به ذلك، فإما أن يقصد به ترتب دليل حكم شرعي أو لا، فإن قصد به ذلك فهو الرواية،

---

70 لذلك يستوي أن يكون البلاغ شفاهة أم كتابة، وإذا حصل كتابة، فلا يشترط أن يكون محررا بمعرفة المبلغ أو موقعا عليه منه، أو أن يكون قد أرسل بمعرفته إلى الجهة المختصة، الدكتور محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة جامعة القاهرة 1984رقم 367 ص 410.

71 موسوعة الفقه الإسلامي: المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة 1411 هـ 1990 ج 4 ص 60.

72 إدرار الشروق على أنواء الفروق، ج 1 ص 6.

وإلا فهو سائر انواع الخبر، ولا حاجة بنا إلى بيان تفاصيلها، لأن المقصود إنما هو بيان ما يجوز في إصطلاح الفقهاء والأصوليين وإعتباراتهم، ودليل صحة إعتبار القيد المذكور، أن المخبر بأن لزيد قبل عمرو دينارا غير قاصد بذلك الخبر أن يترتب عليه فصل قضاء، لا يسمى في عرف الفقهاء والأصوليين شاهدا على جهة الحقيقة، بل يسمى مخبرا، وكذلك المخبر عن الأمور الواقعة التي يستفاد منها تعريف دليل حكم شرعي، لا يسمى عندهم على جهة الحقيقة روايا، وإن سمي كما في الأقاصيص ونحوها، فهو مجاز من جهة أنهم لا يشترطون فيه من صفات الرواة ما يشترطون في رواة تعريف أدلة الأحكام".

يتضح من هذا النص، أن المبلغ عن جريمة ما، لا يعد شاهدا حيث لا يقصد من وراء بلاغه فصل قضاء وإبرام حكم وإمضائه، وإنما يريد إخبار السلطات العامة بها، كي تتحقق منها وتتخذ ما تراه مناسبا بشأنها.

هذا فضلا عن أنه يشترط في الشاهد – بصدد بعض الجرائم – شروطا معينة من ذكورة وعدالة وعدد ....، وهو ما لا يشترط في المبلغ، إذ يقبل البلاغ من الواحد والمرأة والعبد[73].

11. الإبلاغ عن الجريمة بين الحق والواجب في القانون المقارن:

الإبلاغ عن الجريمة إما أن يكون رخصة أي حقا، وهذا هو الأصل العام، فهو رخصة لكل من علم من الأفراد بوقوع جريمة، فيجوز تقديمه إلى

---

[73] راجع في التفرقة بين الشهادة والرواية، الفروق ج. 1 ص 5.

أحد مأموري الضبط القضائي[74]، وقد يكون الإبلاغ واجبا على الأفراد في بعض الجرائم[75].

ويكون الإخلال بهذا الواجب جنحة معاقبا عليها، وذلك في الجنايات والجنح المضرة بأمن الحكومة من جهة الداخل والخارج[76].

كما يكون الإبلاغ واجبا في بعض التشريعات على من علم بوقوع جناية أو بوجود مشروع لإرتكاب جناية، مما يجوز إتخاذ إجراءات جنائية بشأنها دون شكوى المجني عليه[77].

كما يلتزم الموظف العمومي أو المكلف بخدمة عامة، بالإبلاغ بوقوع أية جريمة أتيح له ان يعلم بها أثناء تأدية عمله أو بسببها[78].

وتختلف التشريعات في نوع الجزاء الذي يوقع على الموظف الذي يخل بهذا الواجب فبعضها يقرر له جزاء جنائيا[79]، وبعضها لم يقرر له جزاء جنائي، إكتفاء بالجزاء التأديبي[80].

---

[74] راجع المواد: 25 من قانون الإجراءات الجنائية المصري، 25 إجراءات جنائية لبناني، 26 إجراءات جنائية سوري، 15 إجراءات جنائية ليبي، 364 عقوبات إيطالي.

[75] خلافا للتشريعات التي تجعل هذا الواجب على الأفراد من العموم بمكان بحيث يشمل جميع الجرائم تحقيقا لمبدأ التضامن الإجتماعي الذي يقوم عليه المجتمع، ووجوب قيام أفراده بالتعاون في حماية مقوماته، من ذلك قانون الإجراءات الجزائية الإماراتي رقم 35 لسنة 1992، فقد نصت المادة 37 منه على أن "كل من علم بوقوع جريمة مما يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ النيابة العامة، وأحد مأموري الضبط القضائي عنه "الدكتور ناصر عبد الله حسن محمد: حقوق المتهم في مرحلة جميع الإستدلالات، دراسة مقارنة بالتطبيق على التشريعين الإماراتي والمصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 2001 ص 153.

[76] راجع المواد 84، 98 من قانون العقوبات المصري، 388 عقوبات سوري، 398 عقوبات لبناني 258 عقوبات ليبي، 206 – 207 عقوبات أردني.

[77] م 434 – 1 من قانون العقوبات الفرنسي، م 144 من قانون العقوبات القطري.

[78] م 26 من قانون الإجراءات الجنائية المصري، م 25 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني.

[79] م 143 من قانون العقوبات القطري، م 125 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني.

[80] م 26 من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية، من أن إمتناع الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن أداء واجب التبليغ عن جريمة، يعتبر إخلالا خطيرا بواجبات الوظيفة[81].

12. الإبلاغ عن الجريمة واجب على كل مسلم قادر في الفقه الإسلامي:

الإبلاغ عن الجرائم يدخل في النهي عن المنكر، لذا فهو واجب على كل مسلم قادر على القيام به إلا إذا رجح جانب الستر على مسلم غير معروف بالفجور، إرتكب حدا من الحدود الخالصة لله تعالى[82]، ويقول الله تعالى: "والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"[83].

فالناس لا تتم مصلحتهم لا في الدنيا ولا في الآخرة، إلا بالإجماع والتعاون والتناصر فالتعاون على جلب منافعهم، والتناصر لدفع مضارهم[84].

ولما كانت الجرائم تضر بالمجتمع وبإستقراره، فإنه يجب أن يشترك أفراده في مكافحتها، وذلك بالإبلاغ عنها، وتوجيه الدعوى الجنائية لإحكام الرقابة من كل جانب[85]. إذ لو تركنا الجناة يفعلون ما يشتهون، لانتشرت

---

[81] نقض 1967/11/28 مجموعة أحكام محكمة النقض س 18 رقم 352 ص 1196.
[82] انظر ما سيأتي لاحقا رقم 23.
[83] جزء من الآية 71 من سورة التوبة.
[84] الحسبة في الإسلام: لشيخ الإسلام بن تيمية، مكتبة دار الأرقم، الكويت 1403هـ 1983 ص 9.
[85] المستشار محمد ماهر: الكفاح ضد الجريمة في الإسلام، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة 1392هـ 1972 م ص 19.

الوئام في الجماعة، وشاعت المنكرات في الأمة، ونحن مسؤولون عن طهارة المجتمع وصلاحه وإستقامته[86].

13. تدعيم دور المؤسسات المالية في مجال الكشف عن جرائم غسل الأموال، في الإتفاقيات الدولية والقانون المقارن:

إتجهت الإتفاقيات الدولية نحو تدعيم دور المؤسسات المالية في مجال الكشف عن جرائم غسل الأموال، بوجوب إبلاغها عن العمليات المالية التي تزيد قيمتها عن مبلغ معين، أو تثور شبهات حول صلتها بأنشطة غسل الاموال، سواء أكانت هذه المؤسسات المالية مصرفية أم غير مصرفية.

فقد جاء في التوصية 15 من التوصيات الأربعين لمجموعة (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، "إذا إشتبهت المؤسسات المالية في أن أموالا ناتجة من نشاط إجرامي، يجب عليها أن تبلغ عنها فورا السلطات المختصة وعن شكوكها فيها".

كما بحثت لجنة الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات في إجتماعها في الفترة من 14 – 23 مارس 1995م في النمسا، التدابير الكفيلة بتعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة إساءة إستخدام المخدرات، ومن ضمنها موضوع غسل الأموال، وكان قرارها في هذا الموضوع، ضرورة الإبلاغ عن الصفقات المشبوهة أو الغريبة إلى وحدة مركزية للتحليل المالي، يتم إنشاؤها في كل دولة على حدة، مع تطوير الإتصالات الفعالة فيما بين أجهزة تنفيذ القوانين من أجل سهولة تحريات انشطة غسل الأموال،

---

[86] الدكتور سعد المرصفي: المسؤولية الإجتماعية في الإسلام، مكتبة المعلا، الكويت، 1408 هـ 1988 ص 274.

وإحالة من يقوم بها إلى القضاء، وأهمية تشجيع الدول الأعضاء على الإبلاغ عن الصفقات[87].

وقد التزمت التشريعات بهذا القرا، ونصت عليه صراحة، فيما عدا قانون البنوك السويسري، طبقا لآخر تعيدلاته سنة 1993م حيث جعل للبنوك الحق في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة.

بيد أنه يلاحظ أنه وإن لم يصل الأمر بالإبلاغ إلى حد الوجوب في القانون السويسري، فإن البنوك عندما تقدر عدم الإبلاغ التطوعي، يجب عليها عدم تقديم أية مساعدة للعميل وعدم التعامل معه وغلق حساباته.[88]

بينما أخذت باقي التشريعات بوجوب إبلاغ المؤسسات المالية عن العمليات المالية المشبوهة.

فقد أوجب قانون العقوبات الألماني (م 621) على المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية، وكذلك الأشخاص الطبيعيين والمعنويين العاملين بالمهن المالية، كرجال الأعمال والصيارفة وغيرهم، إبلاغ السلطات المختصة بالعمليات المالية المشبوهة[89].

ويعد هذا خروجا من المشرع الألماني على المبدأ الذي يسير عليه، من عدم الإلتزام بالإبلاغ عن الجرائم، بإستثناء ما نصت عليه المادة 138 من قانون العقوبات، والتي تعاقب على الإمتناع عن الإبلاغ عن جرائم محددة.

---

[87] John Madinger, Sydney A. Zal: Money laundering: aguide for criminal investigators, CRC press Boca Raton, London, New York, Washington D.C 1999.

الدكتور حمدي عبد العظيم: المرجع السابق، ص 220 – 221.

[88] RIFFAULT: op cit P 237 et s.

الدكتور طاهر مصطفى: المواجهة التشريعية لظاهرة غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1422 هـ 2001م ص 400.

[89] BRAMMERTZ: RAMBACH. Op cit p317 ets.

كما أوجب قانون مكافحة الإتجار في المخدرات البريطاني الصادر سنة 1986 م على البنوك وغيرها من المؤسسات المالية المخاطبة بأحكامه، الإلتزام بالإبلاغ عن أية عمليات مالية مشبوهة، الأمر الذي يجب معه على العاملين بالمؤسسات المالية، إبلاغ مسؤول مكافحة غسل الأموال، بالبنك او بالمؤسسة، عن اية عمليات مالية تحيط بها شبهات، تدفع إلى الإعتقاد بعدم مشروعيتها، وذلك من خلال إستيفاء النموذج المعد لذلك، ويتولى هذا المسؤول بدوره – إخطار "الوحدة الوطنية لإستخبارات المخدرات "National Drug intelligence Unit"، بهذه البلاغات بعد فحصها وإبداء الرأي بشأنها[90].

وقد أوجب القانون الإيطالي الصادر في 3 مايو 1991م والمتعلق بمنع إستخدام المؤسسات المالية في غسل الأموال، على المؤسسات المالية والوسطاء الماليين الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يوجب قانون سرية الحسابات المصرفية الصادر سنة 1992م، على المؤسسات المالية الخاضعة لأحكامه، وتشمل البنوك، وشركات السمسرة والإدخار والتأمين، ومكاتب المحاسبة والمراجعة التي تحصل على مدفوعات نقدية من العملاء، وتجار السيارات، وسماسرة البورصة، ومجال الوجبات السريعة، وغيرها من المنشآت التي تحصل على مدفوعات نقدية من العملاء، إخطار إدارة الدخول المحلية (IRS) [91] بالتقارير الخاصة بالمعاملات النقدية (CRT) [92] والتي تزيد قيمتها على عشرة آلاف دولار، والعمليات المالية التي

---

90 RIFFAULT: op cit P 232 – 233. et s.

91 إختصار : .Internal Revenue Service (IRS)

92 إختصار : Curency Transaction Report (CRT)

تنطوي على أي دخول أو خروج لعملات أجنبية، علـى أن تقـدم هـذه التقارير في موعد أقصاه خمسة عشر يوما، من تاريخ كل معاملة تزيـد قيمتها عن عشرة آلاف دولار، يقوم بها شخص واحد، في اليوم الواحـد، ويتعين أن يتضمن التقرير المقدم أسم البنك أو المؤسسة الماليـة، وإسـم العميل بالكامل، ومحل إقامته، ورقم التأمينات الإجتماعية الخـاص بـه، وإسم الشركة أو المنشأة التي يمتلكها أو يتعامل بإسمها[93].

وتقوم إدارة خدمة الدخول المحلية بتحليل البيانات السابقة، للتعرف علـى نوع المعاملات ومطابقة البيانات الموجودة في التقـارير مـع البيانـات الموجودة لدى المباحث الفيدرالية.

وبعد ذلك، تتولى الإدارة إرسال البيانات والمعلومات الواردة إليهـا مـن المؤسسات المالية إلى إدارة مكافحة المخدرات، كـي تقـوم بالمراجعـة والتقييم، كما أوجب قانون محاربة غسل الأموال الأمريكي سـنة 1994 على المؤسسات الماليـة، إخبـار (FICEN) عـن العمليـات الماليـة المشبوهة[94].

وطبقا للقانون الفرنسي رقم 90-614 الصادر فـي 12 يوليـه 1990، والمعدل بالقانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليـه 1998م المتعلـق بمساهمة المؤسسات المالية في المكافحة ضد غسل الأموال الناتجة عـن تجارة المخدرات، تلتزم المؤسسات المالية والبنكيـة، والخزانـة العامـة والإدارات المالية التابعة لمؤسسة البريد، وصـناديق الإيـداع والحفـظ، وشركات البورصة والصيارفة وشركات السمسرة فـي مجـال الأوراق

---

[93] V.G: BOURDEUX: la suspicion de fraude, juris – classeur periodique (la semaine juridique) 1994ed General 1.3782. No3.

[94] راجع سابقا رقم 6.

المالية، بإبلاغ النيابة العامة عن العمليات المنصبة على مبالغ مصدرها تجارة المخدرات أو أنشطة المنظمات الإجرامية (م1، 1/2 من القانون) وقد أضاف القانون رقم 96-392 الصادر في 13 مايو 1996م "سماسرة التأمين وإعادة مبالغ التأمين " Courtiers d' assurance et "de re- assuraces

ولا يقتصر الإلتزام بالإبلاغ، على الأشخاص الذين يمارسون مهنة منظمة من قبل القانون مثل مراقبي الحسابات والمحامين والمستشارين القانونيين وسماسرة العقارات والموثقين.... الخ.

وإنما يشمل أيضا الأشخاص الذين يمارسون مهنا أخرى مثل أصحاب محال المجوهرات والأشياء القديمة، ومن يتعاملون في شراء العقارات وبيعها وتقديم المشورة بشأنها، وكذلك من تمكنه مهنته من التعرف على مصدر الأموال التي يجري عليها تصرفا او يقدم مشورة بخصوصها، ومن هؤلاء: المصفون القضائيون والموثقون والمحاسبون القانونيون[95].

كما يشمل أيضا المحامين إذا كان الأمر خارج واجب السرية الذي يفرضه القانون كفالة لحق الدفاع.

ويلاحظ أن الإلتزام بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة في القانون الفرنسي، قاصر على حالات غسل الأموال الناتجة عن تجارة المخدرات المنصوص عليها في المادة (272) من قانون الصحة العامة والتي تعاقب على جرائم جلب المواد المخدرة وإنتاجها وصناعتها وتصديرها، كما تعاقب كذلك على الشروع في إرتكاب أي من هذه الجرائم، أو ناتجه عن إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 415 من قانون الجمارك –

[95] Cass crim 7 – 12 – 1995 Bulletin criminelle No 375.

كما سأذكرها بعد قليل، أو عن نشاط إحدى المنظمات الإجرامية، فضـلا عن الإلتزام بالإبلاغ عن أية تحويلات مالية تزيد قميتها عن خمسين ألف فرنك فرنسي.

ولا يمتد الإلتزام بالإبلاغ إلى المجال العام الذي تضمنته الجريمة العامة لغسل الأموال المنصوص عليها في المادة (324-1) من القانون العقوبات الفرنسي[96] وهذا يعد عيبا في التشريع، نظرا لأهمية الإبلاغ – كما سيأتي لاحقا[97] – في كشف عمليات غسل الأموال الناتجة عن أي نشاط إجرامي.

وبمجرد حدوث الإبلاغ، تقوم النيابة العامة بإخطار إدارة معينة تابعة لوزارة الإقتصاد والمالية، والتي يطلق عليها (TRACFIN)[98]، وتتكون من مجموعة من موظفي الدولة المؤهلين في هذا المجال والتي تم إنشاؤها بالقانون الصادر في 9 مايو 1990م، وتتلخص مهمة هذه الإدارة في جمع كافة المعلومات المفيدة بصدد الواقعة المطروحة وتقديمها للنيابة العامة، لتحديد أصل المبالغ وطبيعة العمليات التي تضمنها الإخطار المقدم للنيابة العامة، وحينما يتوافر قدر كاف من المعلومات لإثبات حدوث وقائع تكشف عن جرائم الإتجار في المخدرات أو عن انشطة المنظمات الإجرامية، وهذه المعلومات تقدم للنيابة العامة، وكذلك لإدارة الجمارك، لغتخاذ الإجراءات اللازمة، لتطبيق نص المادة (415) من قانون الجمارك، المعدلة بالقانون الصادر في 23 ديسمبر 1998م، والتي تعاقب

---

[96] راجع سابقا رقم 1.
[97] أنظر رقم 14.
[98] إختصار:
"Cellui de coordication chargee du traitement du Renisgnement et de l'action contre le circuits Francies clandestine".

بالحبس الذي يتراوح بين سنتين وعشر سنوات، وبمصادرة المبالغ محل الجريمة أو مبالغ تعادلها، وبالغرامة التي تتراوح قيمتها بين ما يعادل المبالغ التي وقعت عليها، سواء أكانت هذه الجريمة تامة أم في مرحلة الشروع، وخمسة أضعاف هذه القيمة، كل من يمارس أو يشرع في ممارسة عملية مصرفية بين فرنسا والخارج، سواء عن طريق الجلب أو التصدير أو التحويل أو المقاصة، إذا كان محلها أصولا يعلم أنها متحصلة بطريق مباشر أو غير مباشر من جريمة منصوص عليها في قانون الجمارك أو عن طريق إحدى الجرائم التي تقع بالمخالفة للنصوص الخاصة بالمواد او بالنباتات المخدرة.

وقد يترتب على هذا الإبلاغ، وقف العملية المالية المزمع إجراؤها لمدة لا تتجاوز 12 ساعة، بناء على قرار من (TRACFIN) كما أن الأموال المشتبه فيها والتي تم الإبلاغ عنها، قد يتم حجزها مؤقتا بناء على قرار من رئيس المحكمة الإبتدائية بباريس، أو قاضي التحقيق عند الإقتضاء، بغية إتاحة فرصة لموظفي (TARACFIN) للتحري بشأن ظروف وملابسات العملية ومدى مطابقة الشبهات المثارة للواقع (م 6 من القانون رقم 9-614 الصادر في 12 يوليه 1990، والمضافة بالقانون رقم 93-122 الصادر في 29 يناير 1993م.

وطبقا للمادة (8) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، تلتزم المؤسسات المالية بإخطار وحدة مكافحة غسل الأموال، وهي وحدة مستقلة ذات طابع خاص، تنشأ بالبنك المركزي.

وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 164 لسنة 2002م بإنشاء وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي المصري، تتولى مباشرة الإختصاصات الواردة بقانون مكافحة غسل الأموال.

وقد حددت المادة الأولى (حـ) من هذا القانون، المؤسسات المالية بأنها:

1. البنوك العاملة في مصر وفروعها في الخارج وفروع البنوك الأجنبية العاملة في مصر.
2. شركات الصرافة والجهات الأخرى المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي.
3. الجهات التي تباشر نشاط تحويل الأموال.
4. الجهات العاملة في مجال الأوراق المالية.
5. الجهات العاملة في مجال تلقي الأموال.
6. صندوق توفير البريد.
7. الجهات التي تمارس نشاط التمويل العقاري وجهات التوريق العقاري.
8. الجهات التي تمارس نشاط التأجير التمويلي.
9. الجهات العاملة في نشاط التخصصي.
10. الجهات التي تمارس أي نوع من أنشطة التامين وصناديق التأمين الخاصة وأعمال السمسرة في مجال التأمين.

أما قانون مكافحة غسل الأموال القطري، فقد نصت المادة التاسعة منه على أنه "تحدد الجهة المختصة واجبات المؤسسات المالية في مجال مكافحة غسل الأموال وتتابع تنفيذها".

فقد نصت المادة الثالثة من هذا القانون على أنه "يعد مرتكبا لجريمة مرتبطة بجريمة غسل الأموال، كل من توافرت لديه بحكم عمله معلومات تتعلق بجريمة غسل الأموال المنصوص عليها في المادة السابقة، ولم يتخذ الإجراءات المقررة قانونا بشأنها".

وقد بينت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من هذا القانون، المقصود بالمؤسسات المالية بأنها "كل شركة أو منشأة يرخص لها بمزاولة أعمال مصرفية أو مالية أو غيرها، كالبنوك أو محال الصرافة أو شركات الإستثمار أو التمويل أو شركات التأمين أو الشركات أو المهنيين الذين يقومون بخدمات مالية أو سماسرة الأسهم والأوراق المالية أو أي فرد أو جهات أخرى مماثلة.

كما بينت الفقرة الثانية من المادة الأولى، المقصود بالجهة المختصة، بأنها "الوزارة أو الجهاز الحكومي أو الهيئة العامة أو المؤسسة العامة أو مصرف قطري المركزي بحسب الأحوال".

14. أهمية دور البنوك في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة:

للمؤسسات المالية دور كبير لا يمكن تجاهله بصدد مساعدة السلطات المختصة في كشف جرائم غسل الأموال.

ذلك أن العمليات المالية قلما تتم خارج المؤسسات المالية، فضلا عن أن البنوك تعد المستهدف الرئيسي في عمليات غسل الأموال، لدورها الكبير في تقديم مختلف الخدمات المصرفية، لذا كان من الطبيعي أن توجه انشطة غاسلي الاموال القذرة إليها، على أمل إجراء سلسلة من العمليات المصرفية، حتى تتمتع هذه الأموال بصفة الشرعية.

بل إن أهمية البنوك في آلية غسل الأموال، تفوق أهمية أسواق المال الدولية، ذلك أن نسبة ما يغسل من أموال من خلال أسواق المال الدولية

لا تتعدى نحو (25%) من إجمالي حجم الأموال المغسولة، رغم تمتعهـا بسرية المعاملات، وهو مبدأ تلتزم به جميع البورصات العالمية[99].

ويأتي التزام البنوك وغيرها من المؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليـات المالية المشبوهة ليحل مشكلة كانت تواجهها حال قيامها بالإبلاغ طواعية – قبل صدور قانون مكافحة غسل الأموال – إذ لو قامت بالإبلاغ تسأل عن جريمة إفشاء السر المصرفي الخاص بالعميل، وعند تقاعسها عن هذا الإبلاغ، قد تسأل عن حجب معلومات عن السلطات المختصـة وعرقلـة التحقيق والتعاون مع غاسلي الأموال[100].

المبحث الثالث

جزاء الإخلال بواجب الإبلاغ ووسائل مساعدة البنوك في القيام به

15. مسؤولية البنوك عن الإخلال بالإلتزام بـالإبلاغ عـن العمليـات المالية المشبوهة:

الإلزام صيغة تتضمن أمرا بالخروج من الحالة السلبية تجاه موقف معين أو بعدم إتخاذ تلك الحالة، أي القيام بنشاط إيجابي معين. [101].

---

[99] عمر محمد خير الحاج، العادل العاجب: العولمة وآثارها في تطور الجريمة، مجلة الأمـن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال 1422هـ يناير 2002 م ص 29.

[100] E' Alford Anti DUNCAN: money laundering Regulations, Aburden on Financial institutions, volume 19 north, Carolina journal of international and commercial Regulation, (summer 1994) p 458 – 459 p 463.

[101] الدكتور مزهر جعفر عبد: جريمة الإمتناع دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشـر والتوزيـع، عمان، الأردن، 1999م، ص 123.

ولذا يجب أن تقوم البنوك وغيرها من المؤسسات المالية بعمل إيجابي يتمثل في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وإلا كان موقفها السلبي بالإمتناع عن الإبلاغ مشكلا لجريمة مقرر لها عقوبة جنائية[102].

خلافا لبعض التشريعات التي لم تجعل مخالفة هذا الواجب جريمة جنائية، وإنما إعتبرها مخالفة إدارية وأخضعها لمجموعة من الجزاءات التي نص عليها القانون الإداري، كما هو الشأن في قانون سرية الحسابات الأمريكي، مخالفا بذلك خطة المشرع الإنجليزي التي اعتبر من مخالفة جريمة جنائية[103].

وقد كان المشرع الفرنسي ينص ي القانون رقم 90-614 الصادر في 2 يوليو 1990 على إعتبار الإخلال بالإلتزام بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، والتي قد تخفي وراءها غسلا للمال، جريمة مقرر لها عقوبة جنائية (م 23)، غير أنه بموجب القانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998 قام بالنص على إلغاء العقوبات الجنائية إكتفاء بالمساءلة التأديبية عن هذا الإخلال (م 17) تمشيا مع خطته في الحد من العقوبات الجنائية وبهذا اصبح المشرع الفرنسي يكتفي بالمسؤولية التأديبية عوضا عن المسؤولية الجنائية.

وتتفق العقوبة الجنائية المقررة قانونا لمخالفة الإلتزام بالإبلاغ، مع المبدأ السائد من أن التجريم القانوني يستلزم جزاء قانونيا، تتدخل السلطة بالقوة لضمان وقوعه، ولذا كان التجريم مرتبطا بالعقاب إرتباطا لا فكاك له،

---

[102] راجع على سبيل المثال (م 261) من قانون العقوبات الألماني، (م 15) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، (م 14) من قانون مكافحة غسل الأموال القطري.

[103] الدكتور أشرف توفيق شمس الدين: المرجع السابق رقم 17 ص 31.

كما أن درجة العقاب هي التي تعكس درجة التجريم حيث لا تستوي موازين كل ما يلحقه التجريم في نظر القانون[104].

وتسري على جريمة إمتناع البنك وغيره من المؤسسات المالية – عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهه ما يسري على جرائم الإمتناع بصفة عامة، والتي تتخذ مظهرا سلبيا، بالإحجام عن القيام بأداء واجب قانوني، حيث يسود الإتجاه نحو توسيع دائرة الجرائم المادية التي تقوم بدون خطأ، لتشمل جرائم الإمتناع، ومن ذلك الإمتناع عن الإبلاغ عن الجريمة، والإمتناع عن الحيلوله دون وقع جريمة ضد الأشخاص والإمتناع عن تقديم العون إلى شخص في خطر والإمتناع عن الإدلاء بالشهادة لصالح شخص برئ حيث تجمع بين هذه الحالات فكرة واحدة، هي كسر قاعدة اللامبالاة وفرض التزام بالتصرف وفقا للقاعدة التي ينص عليها التجريم[105].

لما كان ذلك، فإن البنك بمجرد إمتناعه عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، يعد فاعلا لجريمة ومستحقا للعقوبة المقررة لها، دون لزوم توافر خطأ في جانبه، متى كان في إستطاعته القيام بهذا الواجب.

وذلك بإعتبار البنك أحد الأشخاص المعنوية، التي تتجه التشريعات الجنائية الحديثة نحو تقرير مسؤوليتها الجنائية، لان لها إرادة معتبرة، يعبر عنها الأشخاص الطبيعيون الذين يمثلون إرادته، وهذا يصلح أساسا لإعتبارها شخصا في نظر القانون الجنائي، وأهلا للمسؤولية الجنائية

---

104 الدكتور أحمد محمد خليفه: النظرية العامة للتجريم، دراسة في فلسفة القانون الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1959م، ص 22.

105 الدكتور أحمد عوض بلال: الجرائم المادية والمسؤولية الجنائية دون خطأ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 1993 م رقم 220 ص 221 – 222.

وتوقيع العقوبات المالية عليها والتدابير الإحترازية، ولا سيما في جـرائم الإمتناع[106].

ومن الأهمية بمكان أن انكر، أن العقوبة التي توقع على البنك الذي إمتنع عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، لا تمنع من توقيع العقوبة على موظف البنك الذي يدخل في اختصاصه واجب الإبلاغ أو الأمر بتنفيذه.

ويعد هذا تطبيقا للقواعد العامة التي تقرر أن العقوبة التـي توقـع علـى الشخص المعنوي في حالة إنعقاد شروطها، لا تمنع مـن العقوبـة علـى الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلون إرادته، بصفتهم فاعلين أو شركاء، وفقا لظروف ووقائع كل جريمة على حده، عندما تتوافر في حقهـم الشـروط اللازم توافرها للمساءلة عن الخطأ الذاتي، ولا يعتبر ذلك من قبيل تعـدد العقوبات عن الجريمة الواحدة، لأن الشخص الطبيعي إذ يسـأل بصـفته ممثلا لإرادة الشخص المعنوي، ينظر إليه وكأنه الشخص المعنوي ذاتـه، وأنه يتفحص شخصيته ويمثل إرادته، وأما مساءلته عن خطئه عند تحقق شروطه، فإنما يكون طبقا للقواعد العامة في القانون الجنائي[107].

وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الأخيرة من المـادة (121-2) مـن قانون العقوبات الفرنسي، التي أقرت المسـؤولية الجنائيـة للأشـخاص المعنوية في الحالات التي نص عليها القانون أو اللائحة، فقد نصت علـى أنه "لا تؤدي المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية إلى إستبعاد مسؤولية الأشخاص الطبيعيين الفاعلين او الشركاء لنفس الأفعال[108].

---

[106] Jean – Paul ANTONA, philippe COLIN francois Lenglart: la responsabilite penale des cadres et des diregeants dans le monde des affaires, Dalloz 1996 No 65 p 23.

[107] NATONA, COLIN, LENGLART, op cit No 78 p 28 ets.

الدكتور إبراهيم علي صالح: المرجع السابق ص 316.

[108] ويجري نص هذه الفقرة على النحو التالي:

كما نصت المادة 16 من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، على أنه "في الأحوال التي ترتكب فيها الجريمة بواسطة شخص إعتباري يعاقب المسؤول عن الإدارة الفعلية للشخص الإعتباري المخالف بذات العقوبات المقررة عن الإفعال التي ترتكب بالمخالفة لأحكام هذا القانون إذا ثبت علمه بها، وكانت الجريمة قد وقعت بسبب إخلاله بواجبات وظيفية.

ويكون الشخص الإعتباري مسؤولا بالتضامن عن الوفاء بما يحكم به من عقوبات مالية وتعويضات، إذا كانت الجريمة التي وقعت بالمخالفة لأحكام هذا القانون قد إرتكبت من أحد العاملين به باسمه ولصالحه".

وبهذا النص، إعترف المشرع المصري بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، الذي إرتكب جريمة غسل الأموال بالتضامن مع المسؤول عن الإدارة الفعلية، وإن لم يصل إلى حد الإعتراف بذلك بصدد جريمة الإمتناع عن الإبلاغ، ومع ذلك، فإني أرى أن المادة (15) من قانون مكافحة غسل الأموال، والتي نصت على أنه "يعاقب بالحبس وبالغرامة التي لا تقل عن خمسة آلاف جنيه، ولا تجاوز عشرين ألف جنيه او بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يخالف ايا من أحكام المواد (8، 9، 11) من هذا القانون، تطبق على البنوك وغيرها من المؤسسات المالية التي امتنعت عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، ذلك ان هذا النص اشار إلى أن موجبات تطبيقه، مخالفة أحكام المادة 8 من نفس القانون، والتي نصت على أنه "تلتزم المؤسسات المالية بإخطار الوحدة عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال...." وحيث جاء

" la responsabilite penale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des meme faits.

النص عاما ومطلقا، فإنه يطبق على الشخص الطبيعي والمعنوي الذي يخالف أحكام المادة 8 من القانون، ويدخل في ذلك المؤسسات المالية.

كما نصت المادة 14 من قانون مكافحة غسل الأموال القطري على أنه "إذا ارتكبت الجرائم المنصوص عليها في المواد 2، 3، 4 من هذا القانون[109] بواسطة شخص إعتبارين ودون المساس بمسؤولية الشخص الطبيعي، يعاقب الشخص الإعتباري بغرامة لا تقل عن قيمة الوسائط والعائدات والمتحصلات من الجريمة، ويجوز الحكم بالغاء رخصة الشخص الإعتباري أو وقف نشاطها لمدة لا تجاوز سنة.

ولهذا نظير، في مسؤولية البنك مسؤولية جنائية في بعض الاحوال، كما لو خالف قوانين النقد أو الإفلاس[110،111].

وهذه المسؤولية الجنائية، لا تحول دون وجوب أن يستعمل البنك المركزي سلطته في توقيع جزاءات على البنك المخالف لواجب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، والتي قد تصل في بعض الحالات الخطيرة الى حد شطبه وإخراجه من سوق العمل المصرفي، وقد يعترض على ذلك، بأن اخطاء بعض الموظفين لا تبرر الإطاحة الكاملة بالبنك المتورط في عمليات غسل الأموال أو يهمل في الإبلاغ عنها، ووجوب الإكتفاء بمعاقبة الموظفين، غير أنه يرد على ذلك، بأن إدارة البنك غالبا ما تكون على علم بما يحدث، وأن أستمرار إدارة البنك في أعمالها ستؤدي إلى

---

[109] تتعلق المادة 2 من هذا القانون بجريمة غسل الأموال، والمادة

[110] الدكتور علي جمال الدين عوض، عمليات البنوك من الوجهة القانوينة في قانون التجارة الجديد وتشريعات البلاد العربية، دار النهضة العربية، 2000 م رقم 117 ص 1119.

[111] خلافا لمن يرى أنه يصعب تقرير المسؤولية الجنائية للبنك كشخص معنوي، ولذلك فإنه في الحالات التي يتعذر معها نسبة الفعل الى موظف معين فلا جريمة جنائية، الدكتور محي الدين إسماعيل علم الدين، موسوعة أعمال البنوك من الناحيتين القانونية والعملية، 1993 م الجزء الأول رقم 88 ص 204.

الإطاحة بالبنك أن عاجلا أو آجلا كما حدث في بنك الإعتماد والتجارة في مصر[112].

16- الحكم الشرعي لإلزام البنوك بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة:

النهي عن المنكر وأجب على كل مسلم قادر، وهو فرض على الكفاية إذا قام به البعض سقط الإثم عن الباقين، غير أنه يصير فرض عين على القادر الذي لم يقم به غيره، والقدرة هو السلطان والولاية، فذوو السلطان أقدر من غيرهم، وعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم، فإن مناط الوجوب هو القدرة، فيجب على كل إنسان بحسب قدرته[113]، لقوله تعالى: "فاتقوا الله ما إستطعتم"[114].

وقد جاء في الجامع لأحكام القرآن للقرطبي[115]: "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر متعين متى رجي القبول او رجى رد الظالم ولو بعنف، مالم يخف الآمر ضررا يلحقه في خاصته او فتنه يدخلها على المسلمين، إما بشق عصا، وإما بضرر يلحق طائفة من الناس، فإذا خيف هذا فعليكم أنفسكم" محكم واجب ان يوقف عنده، ولا يشترط في الناهي أن يكون عدلا كما تقدم، وعلى هذا جماعة أهل العلم فإذا خيف هذا "فعليكم أنفسكم" محكم واجب ان يوقف عنده، ولا يشترط في الناهي أن يكون عدلا كما تقدم، وعلى هذا جماعة أهل العلم فإعلمه".

---

112 راجع الدكتورة غادة موسى عماد الدين الشربيني: المسؤولية الجنائية عن الأعمال البنكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1998م ص 542 – 543.

113 الحسبة في الإسلام: لإبن تيمة ص 12-13.

114 جزء من الآية رقم 16 من سورة التغابن.

115 ج 6 ص 345

يتضح مما تقدم، أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يكون فرض عين إذا توافرت شروطا أو ظروفا خاصة في مسلم بعينه، إذا كان يرجى منه القبول لأي سبب من الأسباب التي تجعل كلمته مسموعة، كالعلم والتقوى، وكذلك إذا توقع أ، نهيه عن المنكر هو الطريق لرد المظالم.

ولما كانت البنوك وغيرها من المؤسسات المالية، هي التي تتوافر لديها القدرة على كشف عمليات غسل الأموال، فإن إبلاغها السلطات العامة عن وجود عملية مالية مشبوهة، يكون واجبا عليها.

أضف الى ذلك، أن المصارف الإسلامية حكومية او خاصة، لا تتوقف مسؤوليتها عند تحقيق أقصى عائد ممكن لأصحابه، لكن عليها مسؤولية دينية نحو مجتمعها، فهي مكلفة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وتقويم ما أعوج من شؤون النشاط الإقتصادي وفي تطهير المعاملات المصرفية من كل مفاسد تشوبها[116].

وإذا كان إبلاغ البنوك عن العمليات المالية المشبوهة واجبا عينيا في حق البنك الذي علم بها، فإن لولي الأمر أن يفرض العقوبة التعزيرية المناسبة من حبس وغرامة ونحو ذلك عند مخالفة هذا الواجب، منعا لتفشي المذكرات في المجتمع، بالسكون عنها او بقائها وإستمرارها او تكرارها وتجددها.

وتطبق على البنوك من هذه العقوبات، ما يتفق مع شخصيتها المعنوية التي يتقبلها الفقه الإسلامي، كحقيقة إجتماعية قائمة بذاتها ومستقلة عن

---

116 راجع: الدكتور عوف محمد الكفراوي: النقود والمصارف في النظام الإسلامي، دار الجامعات المصرية، بدون تاريخ ص 127-128، الدكتور غريب الجمال: التضامن الاسلامي في المجال الإقتصادي دار الشروق، جدة 1396هـ ص 87، الدكتور عبد الحميد محمود البعلي: الإستثمار والرقابة الشرعية في البنوك والمؤسسات المالية الإسلامية، مكتبة وهبة، القاهرة 1411هـ 1991م ص 203.

العناصر المكونة لها، على أن قبوله للشخصية المعنوية إنما يكون على سبيل المجاز، بإعتبارها وصف شرعي تترتب عليه أحكام الشريعة الإسلامية[117].

معنى الشبهة الواجب الإبلاغ عند توافرها:

17. في القانون:

لا يشترط كي تتوافر شبهة غسل الأموال، والتي تلتزم المؤسسات المالية بالإبلاغ عنها، أن يتوافر دليل ينصب على واقعه غسل الأموال، ويكشف بطريق قطعي أن الشخص أراد من وراء العملية المالية غسل الأموال القذرة، وإنما يكفي توافر قرينة على ذلك، وهي إستنتاج لواقعة مجهولة من واقعة معلومة، حيث يكون هذا الإستنتاج ضروريا بحكم اللزوم العقلي.

وما ذلك، إلا لأن الإبلاغ لا يترتب عليه آثار قانونية معينة، وإنما مجرد إحاطة السلطة المختصة بوقوع أمر يشتبه في أنه يكون جريمة بخلاف العقوبة فإنه لا بد من الدليل للحكم بها، حيث يتوقف إقرار سلطة الدولة في العقاب على ثبوت وقوع الجريمة ونسبتها الى المتهم، بإعتبار ان ذلك وحده هو الذي يؤدي إلى كشف الحقيقة بصدد الجريمة المرتكبة.

ومثال القرائن المصاحبة للتفكير في موضوع غسل الأموال، والتي تتوافر الشبهة بقيامها، هبوط ثروة طائلة مفاجئة على شخص معروف بالفقر منذ زمن طويل، أو ظهور عميل جديد تأتيه أموالا طائلة من الخارج دون أن يكون له نشاط معروف، أو ورود تحويلات مرة واحدة تم

---

[117] راجع: الدكتور القطب محمد القطب طبلية: نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي 1985م، ص 49 الدكتور محمد السيد الدسوقي: الشخصية الإعتبارية بين الفقه والقانون، حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، العدد التاسع عشر 1422 هـ 2001م ص 340 – 341.

توزيعها بواسطة المستفيد منها بين أفراد عديدين، بتحويلات داخلية، دون أن يكون بسبب التحويل ظاهرا او مهنة المستفيد معروفة، لذا يجب على مدير البنك او المؤسسة المالية أن يسأل المشتبه فيه عن مصدر أمواله، حتى يمكنه المحافظة عليها في أمان من أية شكوك، فالشكوك وحدها لا تكفي لتكوين الإشتباه، حتى لا يكون سيفا مسلطا على رقاب الناس، كما هو الحال في ضخامة المبالغ المحولة من وإلى الخارج[118].

كما يجوز للبنوك والمؤسسات المالية – بصفة عامة – أن تستند في توافر الشبهة الموجبة للإبلاغ، إلى الأخبار Les Novelles: وهي المعلومات التي تتعلق بحادث معين، وترتكز أو تبدو مرتكزة على الواقع المادي، فلا تدخل فيها التنبؤات والتخمينات[119].

وتطبيقا لذلك، غذا أخبر شخص ما – ولو كان غير معلوم– البنك، بأن عملية مالية سيتم إجراءها عن طريقه بهدف غسل أموال قذرة، وتحقق البنك أو غلب على ظنه صدق هذا الخبر، وجب عليه الإبلاغ للجهات المختصة بينما لا يجوز له أن يستند في توافر الشبهة الى الشائعات. وهي التي تعتبر نوعا من الأخبار الكاذبة التي يتناقلها الناس، دون التحقق من صحتها، ودون أن ترتكز على مصدر موثوق به يؤكد صحتها، وإن كانت تتضمن احيانا شيئا من الحقيقة، فإنه يغلب عليها أنها مختلقة، لأن برهانها يكون باهتا يشوبه الغموض وعدم الوضوح[120].

---

118 الدكتور محي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال، ص 15-16.

119 الدكتور محمد أبو الفتوح: الشائعات في قانون العقوبات المصري والقوانين الأخرى تأصيلا وتحليلا، دار النهضة العربية 1995 م ص 33.

120 الدكتور محمد هشام أبو الفتوح، المرجع السابق ص 36.

تطبيقا لذلك، فإن الشائعات التي تلوكها الألسنة، والمجردة عن اي قرينة يغلب على الظن معها أن العملية المالية يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال، لا تكفي لوجود شبهة موجبة للإبلاغ، كمن يكون معروفا بين الناس بممارسة لنشاط غير مشروع، ولم يتوافر لدى البنك ما يغلب على الظن معه صدق ذلك، فعندئذ لا يجوز للبنك أن يفترض شبهة غسل الأموال، في كل عملية مالية يجريها هذا الشخص، بناء على هذه الشائعات، حماية لمصالح الناس من النيل منها، بناء على أقوال مرسلة.

ولما كانت هناك عقوبة توقع على موظف البنك الذي يمتنع عن الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة بعد الوقوف عليها – كما تقدم[121] – فإن البعض[122] يرى أن وجود هذه العقوبة والخوف من تطبيقها، سيؤدي عملا إلى ان يبادر كل موظف إلى الإبلاغ، حتى ولو كانت الشبهة غير موجودة أو غير جدية، ويقترح تفاديا لذلك، عدم العقاب الجنائي على مخالفة الإلتزام بالإبلاغ، إكتفاء بالجزاءات الإدارية والتأديبية، داخل المؤسسات المالية.

وهذا الإقتراح غير جدير بالتأييد، ذلك أن حرص التشريعات على تقرير عقوبة جنائية على مخالفة الإلتزام بالإبلاغ له ما يبرره، لما للعقوبة الجنائية من تأثير أشد في الزجر والردع من غيرها من الجزاءات الإدارية والتأديبية.

ولا يصلح مبررا للتسرع في الإبلاغ، الخوف من المسؤولية الجنائية المترتبة على مخالفة الإلتزام به، ذلك أن العقوبة لا توقع على الموظف

---

121 رقم 15.

122 الدكتور محي الدين علم الدين: دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال ص 13.

إلا بعد إثبات علمه بوجه قطعي أو ظني بوجود شبهة غسل اموال، ويستطيع أن يثبت عدم علمه بذلك بكافة طرق الإثبات.

وهذا ما نصت عليه صراحة المادة التاسعة من القانون الفرنسي رقم 90-614 الصادر في 12 يوليه 1990 (والمعدل بالقانون رقم 98-546 الصادر في 2 يوليه 1998[123]) مطبقا لهذا النص، عندما يتم تنفيذ العملية المالية طبقا للشروط المنصوص عليها في المادة السادسة من نفس القانون، دون تواطؤ على التدليس مع مالك المال أو الشخص الذي أجرى العملية المالية، تعفى المؤسسة المالية أو ممثليهم، وهذا الإعفاء من المسؤولية الجنائية، لا يقتصر على تطبيق المواد 222-34 حتى 222-39 من قانون العقوبات والتي تتعلق بجرائم الإتجار في المخدرات، أو المادة 415 من قانون الجمارك، وإنما يمتد ليشمل المادتين 321-1، 321-2 من قانون العقوبات، واللتان تتعلقان بجريمة إخفاء الأشياء المسروقة.

18. في الفقه الإسلامي:

يكفي لوجوب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، توافر القرائن والأمارات على قيامها، فقد ذكر إبن الإخوة، أن للإمام أن ينصب موظفا

---

[123] ويجري نص المادة التاسعة على النحو التالي:

"Iorsque l' operation a ete execute comme il est prevu a l' article 6 et sauf conceratation frauduleuse avec le proprietaire des sommes ou l'auteur de l' operation, l' orgonisme financier est degage de toute responsabilite, et aucune poursuite penale ne peut etre engage de ce fait contre ses dirgeants o uses preposes par opplication (L No 92 – 1336 du 16 dec 1992) des articles 222-34 a 222-39 ou 321-1 et 321 du code penal" ou de l'article 415 du code des douanes".

كالمحتسب مثلا، ويعطي هذا الموظف صلاحية وبخصوص المحظورات فهو أن يمنع الناس من مواقف الريب ومظنات التهم[124].

ولا يكفي لذلك الظنون، والأوهام البين خطؤها، لأنه لا عبرة بالظن البين خطؤه[125]. بينما تكفي الظنون التي يغلب صدقها، وهي التي بلغت قدرا من القوة، تغلب جانب صدقها على جانب كذبها.

يوضح ذلك الإمام العز بن عبد السلام، في فصل بعنوان: في بيان جلب المصالح ودرء المفاسد على الظنون، بقوله: لما كان الغالب صدق الظنون بنيت عليها مصالح الدنيا والآخرة، لأن كذبها نادر، ولا يجوز تعطيل مصالح صدقها الغالب، خوفا من وقوع مفاسد كذبها النادر، ولا شك أن مصالح الدنيا والآخرة مبنية على الظنون كما ذكرناه، ولا يجوز العمل بكل ظن والظنون المعتبر أقسام.

أحدها: ظن في أدنى الرتب، الثاني ظن في أعلاها، والثالث ظنون متوسطات[126].

19. وسائل مساعدة البنوك في الوقوف على العمليات المالية المشبوهة:

لوقوف البنوك وغيرها من المؤسسات المالية على العمليات المالية المشبوهة، يجب مراعاة الآتي:

1- إتباع سياسة مبدأ إعرف عميلك: والتي تعتبر الأساس لجميع إجراءات مكافحة غسل الأموال، وذلك من خلال اليقظة والإنتباه لأي تغيير يطرأ على نمط تعامل العملاء مع البنك، وتسجيل

---

[124] معالم القربة في أحكام الحسبة، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1976 م ص 80.

[125] الأشباه والنظائر: لابن نجيم، ص 162.

[126] قواعد الأحكام في مصالح الأنام، ج 2 ص 27.

معلومات كافية وواضحة عن العميل لــدى إفتتاحــه لحســابه،

وكذلك على المنتفعين لدى قيامهم بأي عملية تحويل أو إيداع.

وتحقيقا لشعار إعرف عميلك، يجب عدم فتح حسابات بأسماء وهميــة أو أسماء مجهولة، حيث يتعين فتح الحسابات بناء على وثائق رسمية تحــدد هوية العميل، وكذلك عند إيجار الخزائن الحديدية، وأيــة خدمــة أخــرى تقدمها البنوك الى عملائها.

ويعد هذا تطبيقا للتوصية العاشرة من التوصــيات الأربعــين لمجموعــة (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، حيث تحظــر على المؤسسات المالية الإحتفاظ بحسابات مجهولة أو بأسماء وهمية، مــع وجوب التحقق من شخصية العملاء عند إقامة علاقات تجارية أو عمليات مالية، وعلى وجه الخصوص عند فتح حسابات أو إجراء تأجير خزائن او عند إيداع مبالغ نقدية كبيرة.

وهذا ما تأخذ به التشريعات، حتى قانون البنوك السويسري الصادر فــي عام 1991م، الغى السماح بإستخدام حساب نمــوذج (Account Form B) الذي يغفل إسم العميل، وأعطى مهلة لأصحاب الحسابات السرية التي تستخدم هذا النموذج، والتي يقدر عددها بنحو (30) ألف حساب للكشــف عن شخصياتهم، قبل نهاية شهر سبتمبر 1992م، وإلا اضطرت السلطات السويسرية إلى إغلاق حساباتهم، بينما أبقى الســماح بإســتخدام نمــوذج الحسابات الرقمية، شريطة أن يكون النموذج معروفا لشخصيتين قياديتين بالبنك[127].

---

127 T. B ONNEAUT: communication de pieces et secret Bancaire, R.d.Bancaire et Bourse 1995 p 94 et s.

والحساب السري كغيره من الحسابات المصرفية يلتزم البنك بقيده في دفاتره، إلا أن شخصية فاتح الحساب تختفي خلف الكتمان المصرفي، فلا يثبت إسمه أو آية علامة تدل عليه بدفاتر البنك في الظاهر، وإنما يتم القيد بدفاتر البنك برقم أو برمز تحت إسم مستعار، وهذا ما يميزه عن غيره من الحسابات.

ويتم تشغيل الحساب السري بطريقة سرية يتفق فيها البنك مع صاحب الحساب عند فتحه. والذي دفع القانون السويسري إلى ذلك، هو ما ظهر من عيوب للحسابات السرية، تتمثل في أنها تلعب الدور الرئيسي في عمليات غسل الأموال، أو إخفاء الأموال المتحصلة من الجريمة أيا كانت منظمة أو غير منظمة، إذ يلجأ المجرمون عادة إلى إيداع الأموال المتحصلة من جرائم في الحسابات السرية طمعا في الحماية التي يكفلها لهم السحاب السري، مما تعد ملاذا آمنا للإقتصاد الخفي[128].

ويعد هذا تنفيذا لإتفاقية الحيطة والحذر عام 1977 م والتي وقعت عليها سويسرا، والتي تمنع الموقعين عليها من القيام بأي عمل مصرفي دون معرفة هوية الطرف الآخر، سواء بقبول النقد أو إيداع أوراق أو حوالات[129].

كما تضمن القانون الفرنسي رقم 90-614 الصادر في 12 يوليه 1990م (المعدل بالقانون رقم 98-564 ا لصادر في 2 يوليه 1998، في شأن مساهمة المؤسسات المالية في الكفاح ضد غسل الأموال الناتجة عن تجارة

---

[128] راجع الدكتور عبد المولى على متولي النظام القانوني للحسابات السرية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001م ص 253-254، وص 263.

[129] R.FARHAT, Le secret bancaire, etude de droit compare (france, Suisse, Libaneis) Libraire generale de droit et de jurisprudence 1981 P 43 et s.

المخدرات) هذا الإلتزام، فقد نصت المادة 14 من هذا القانون على أنه "تلتزم المؤسسات المالية قبل أن تقوم بفتح حساب لديها لأحد المتعاقدين، أن تتأكد من شخصيته، وذلك بإستلزام تقديم وثيقة مكتوبة، ويقوم هذا الإلتزام كذلك بالنسبة للمتعاقدين العرضيين، إذا تعلق الأمر بعمليات تبلغ قدرا ماليا يعينه القانون[130].

ومع ذلك يلاحظ، أن البنوك وإن كانت تولي إهتماما بشأن الأشخاص الطبيعيين من حيث الوقوف على أسمائهم ومعرفة حقيقتهم، فإن إهتمامها ليس بذات القدر بالنسبة للأشخاص المعنوية، وتحديدا بالنسبة للشركات والمؤسسات والجمعيات، مع أن الشركات الوهمية تعد أحد أهم الوسائل المستخدمة في غسل الأموال، لذا فمن الخطورة بمكان أن تكتفي البنوك بوثائق غير كافية لفتح حسابات لشركات أجنبية، دون وطلب وثائق رسمية كافية تفصح عن حقيقتها[131].

2- يجب أن لا تبخل البنوك في الإتفاق على الكشف عن أصل العمليات المالية المشبوهة، حفظا لسمعتها وسمعة عملائها، ومنعا لإحتمال تورطها في هذه العمليات بحسن نية، ولذا نجد

---

130 ويجري نص المادة 14 على النحو التالي:

"les orgonismes financiers daivent, avont d' ouvrir un compte, s, assurer de I' identite de leur concontractant par la presentation de tout document ecrit probont, ils s,assurent dans les meme conditions de l identite de leur client occasionel qui leur demande de faire des operations don't la nature et le montant sont fixes par le decret prevu a l,article 24.
Ils se renseignent sur I identite veritahle des personnes ou benefice desquelles un compte est ouvret ou une aperation realisee lorsqu, il leur apparaît que les personnes qui demandent I ouverture du compte ou la realisation de l'aperation pourraient ne pas agir pour leur compte".

131 يونس عرب: جرائم غسيل الأموال، الجزء الأول حماية البنوك من جرائم غسيل الأموال، مجلة البنوك الصادرة عن جمعية البنوك في الأردن، العدد التاسع، المجلد التاسع عشر، نوفمبر 2000م ص 8074.

أن بعض البنوك في الولايات المتحدة الأمريكية كانت تنفق (6%) من ميزانيتها، تحقيقا لهذا الغرض، خشية المسؤولية وحفظا لسمعتها.

3- يجب أن يقف الموظفون في البنوك على ثقافة مكافحة غسل الأموال، والإلمام بأحدث القواعد والانظمة التي تحكم أنشطة غسل الأموال، وهذا لا يتأتى إلا بتطوير السياسات والبرامج التدريبية لديها، لإحطة الموظفين بشكل مستمر بآخر المستجدات في عمليات غسل الأموال، إضافة إلى توافر جهاز متخصص داخل البنك المركزي، تكون إحدى مهامه التحقق من التزام البنوك بالإجراءات الموضوعة في شأن مكافحة غسل الأموال.

وهذا ما نصت عليه التوصية 198 من التوصيات الأربعين لمجموعة (FATF)، حيث نصت على أنه يجب على المؤسسات المالية إعداد برامج وإجراءات مناسبة ضد غسل الأموال، وكفالة تدريب موظفي البنوك والمؤسسات المالية في هذا المجال.

4- يجب بذل كعناية فائقة وكافية لدى إجراء أي صفقة كبيرة ذات نمط غير عادي، أو لا يتوافر لها أهداف إقتصادية، بفحص خلفية هذه الصفقة وتحقيق أهدافها، والبعد عن تسهيل إجراءاتها بحسن نية، بسبب الثقة الزائدة في العميل، أو الجهل بإجراءات مثل هذه الصفقات.

5- يجب أن يوضع في الهيكل الإداري للبنوك، جهاز متخصص بتلقي تقارير الموظفين العاملين، التي تعبر عن شكوكهم تجاه بعض العمليات المالية، التي تمر عبر الفروع المختلفة لنشاط

البنك، كما يجب أن يقوم هذا الجهاز بفحص هذه الشكوك وخضوعها لرقابة شديدة قبل التسرع في الإبلاغ عنها.

6- يجب أن تمتنع البنوك عن إجراء العملية المالية المشبوهة لصالح العميل، إلا بعد إبلاغ السلطات المختصة، والتي يكون لها إعلام البنك عما إذا كان يمكن إجراء العملية، ولو حامت حولها الشبهة، مع إبلاغ السلطات المختصة، وذلك إذا كان من شأن الغمتناع عن التنفيذ إعاقة تقعب المشتبه في أمرهم.

7- يجب على موظفي البنوك المحافظة على سرية المعلومات المتوافرة عن غسل الأموال، والإجراءات المترتبة عليها، وعدم إطلاع أي شخص خارج البنك عليها ولاهمية هذا الواجب، فإن بعض التشريعات تقرر عقوبة جنائية على مخالفته (م15) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري، حيث حدد لها غقوبة الحبس والغرامة ولا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين (م4) من قانون مكافحة غسل الأموال القطري، حيث حدد لها عقوبة الحبس مدة لا تجاوز سنة وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثة آلاف ريال.

غير أن هذه العقوبة لا توقع إلا عند إفشاء المعلومات بقصد الإضرار بالتحقيق في جريمة غسل الأموال، وهذا ما نصت عليه صراحة الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون مكافحة غسل الأموال القطري.

20- التحويل عبر البنوك الإلكترونية وعدم تطبيق مبدأ إعرف عميلك:

تعني فكرة البنوك الإلكترونية (electronique banking) قيام العملاء بإدارة حساباتهم وإنجاز أعمالهم المتصلة بالبنك عن رطريق المنزل أو

المكتب أو أي مكان آخر في الوقت الذي يريده العميل[132]. ويعبر عنه بعبارة "بالخدمة المالية في كل وقت ومن أي مكان"[133].

وتمثل البنوك الإلكترونية أحد أكثر أشكال انظمة إغراء لغاسلي الأموال بسبب إستحالة تعقبها، لعدم وجود مستندات ورقية، والقدرة الفائقة على الحركة، من خلال شبكة الإنترنت، دون الحاجة الى وسيط ثالثا كالبنوك[134]، ولذا فقد أحدثت البنوك الإلكترونية تغيير جذريا في المراحل التقليدية لغسل الأموال.

فالمرحلة الأولى في عملية غسل الأموال، وهي الإيداع: والتي تتم بإيداع الأموال غير المشروعة في البنوك، أو شراء سلع غالية الثمن وإعادة بيعها بموجب شيكات أو أوامر دفع أو حوالات بنكية، ويتم تغيير هذه المرحلة عبر البنوك الإلكترونية، بإيداع هذه الأموال في البنوك بإستخدام البطاقات الذكية أو اجهزة كمبيوتر شخصية، مع إستخدام أنظمة حماية وتشفير قوية لضمان سرية المعلومات الإلكترونية.

أما المرحلة الثانية، وهي التوظيف: حيث يقوم الشخص بسلسلة من عمليات التحويل او نقل الأموال بقصد إبعادها عن مصادرها غير المشروعة، عن طريق تحويل الاموال من خلال سلسلة حسابات لدى العديد من البنوك على نطاق العالم، ويتم تغيير هذه المرحلة عبر البنوك الإلكترونية، بتنفيذ التوظيف من خلال جهاز كمبيوتر شخصي وبدون أية مستندات ورقية.

---

132 Jahn Madinger: aguide for criminal. P 225.

133 يونس عرب: البنوك الإلكترونية، الجزء الأول، الفكرة وخيارات القبول والرفض، مجلة البنوك ، الصادرة عن جمعية البنوك، الأردن، العدد الثالث، المجلد التاسع عشر، إبريل 2000ك ص 2527.

134 حسام العقيد: غسيل الأموال الإلكتروني، مجلة البنوك، العدد السابع، المجلد التاسع عشر، سبتمبر 2000 م ص 7899.

والمرحلة الثالثة، وهي الدمج: ويعني دمغ الأموال غير المشروعة في النظام الإقتصادي الشرعي، ويتم ذلك بالتجارة في العقارات أو قروض الشركات او أرباح الكازينو، وبإستخدام البنوك الإلكترونية يمكن شراء العقارات او الإستثمار بإستخدام جهاز كمبيوتر وبدون الحاجة إلى تدخل وسيط، كالبنك.

وهكذا يتضح أن الخدمات الإلكترونية تتعرض لتحديات كبيرة، تتمثل في صعوبة التحقق من الهوية الحقيقية لمن تقدم له، الأمر الذي يشجع على إرتكاب الجرائم عن طريقها، ولا سيما غسل الأموال.

وتفاديا لذلك، ينادي البعض[135] بوجوب النص على قواعد تجريم غسل الأموال في قانون التجارة الإلكترونية.

والواقع أن الحل لا يكمن في النص على ذلك في قانون التجارة الإلكترونية، فقانون مكافحة غسل الأمول يكفي لمكافحتها، وإنما كيف السبيل إلى ذلك مع صعوبة التحقق من هوية المستفيدين من الخدمات الإلكترونية؟

لا شك في أن السبيل إلى ذلك، هو التوقيع الإلكتروني (electronic signature) بإعتباره مجموعة من البيانات مدرجة بشكل الكتروني في رسالة بيانات أو مضافة عليها أو مرتبطة بها منطقيا، يجوز أن تستخدم لتعيين هوية حائز التوقيع بالنسبة لرسالة البيانات ولبيان موافقة حائز التوقيع على المعلومات الواردة في رسالة البيانات[136].

[135] أسامة ملكاوي: حول تشريعات التجارة الإلكترونية وإستعمالاتها في البنوك، مجلة البنوك، العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000 م ص 7997.

[136] الدكتور علي سيد قاسم: بعض الجوانب القانونية للتوقيع الإلكتروني، مجلة القانون والإقتصاد، التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة العدد الثاني والسبعون 2002 رقم 15 ص 15.

وهذه البيانات تكون في ملف رقمي صغير (شهادة رقمية) تصدر عن إحدى الهيئات المتخصصة والمستقلة، ومعترف بها من الحكومة، مثل نظام التوثيق العقاري. [137].

وقد أصدرت العديد من دول العالم، قانونا يعالج موضوع التوقيع الإلكتروني مثل الولايات المتحدة الأمريكية، كندا اليابان، بريطانيا، المانيا، إيطاليا أيرلندا سنغافورة، بهدف تشجيع إستخدام الوسائل الإلكترونية في المبادلات التجارية لتعزيز الإقتصاد الوطني[138].

كما صدر القانون الفرنسي رقم 230 الصادر في 13 مارس 2000م للتوقيع الإلكتروني، وبموجبه تناولت 1316 – 4 من القانون المدني، لأول مرة، تشريعا عاما، للتوقيع الإلكتروني، وأقامت قرينة قانونية، مؤداها أن كل توقيع إلكتروني يتم بوسيلة تتوافر فيها شروط الأمان التي سيحددها مجلس الدولة يفترض أنه توقيع موثوق به الى أن يثبت العكس[139].

ومع ذلك، تبقى المشكلة قائمة، حيث يمكن إختراق التوقيع الإلكتروني كما هو الشأن في جميع المعلومات المخزنة على الحاسب الآلي، ويتحقق ذلك بالإختراق المادي الذي يسمح بالدخول في مناطق خاضعة للسيطرة عن طريق البوابات الإلكترونية، وانتحال الهوية (usurpation didentit) حيث يمكن إنتحال شخصية مستعمل الجهاز الإلكتروني عند التوصل إلى كلمة السر أو أي جملة خاصة بالمستعمل أو أي خاصية فسيولوجية

---

[137] الدكتور عبد الفتاح بيومي حجازي: النظام القانوني للتجارة الإلكترونية، الكتاب الثاني، الحماية الجنائية لنظام التجارة الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2002م، ص 294.

[138] اسامة ملكاوي: حول تشريعات التجارة الإلكترونية وإستعمالها في البنوك ص 7995.

[139] Jerome, HUET: Vers un consecration de la prevue et de la signature electronique, Dalloz 2002, chroniques p.95 et s.

كالبصمة الورقية أو ملامح الوجه، او هندسة الكف او الصوت، أو اي شيء يتملكه المستعمل كالبطاقة الممغنطة أو المفتاح المعدني[140].

وتفاديا لذلك، فإن القواعد التي توفر الثقة في وسائل التوقيع الإلكتروني، يجب أن تتسم بالمرونة، حتى تتمكن من مواجهة التقدم العلمي المذهل في هذا المجال، وبالتالي إماكان الوقوف على من يقوم بالعمليات المالية المشبوهة عن طريق البنوك الإلكترونية.

المبحث الرابع

عدم المسؤولية الجنائية بسبب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة

1- عدم المسؤولية عن جريمة إفشاء السر المصرفي:

21- عدم الأخذ بالسرية المطلقة للحسابات المصرفية:

تحرص التشريعات التي تأخذ بنظام سرية الحسابات المصرفية بالنص على وجوب كشف هذه السرية، وبيان نشاط عملاء البنوك، متى كان الأمر متعلقا بحماية مصلحة عامة أو مصلحة الإقتصاد القومي[141].

ذلك أن السرية المطلقة للحسابات المصرفية، قد تحول في بعض الأحيان دون الكشف عن حقائق تؤدي الى تحقيق العدالة في المجتمع، كما هو

---

[140] راجع الدكتور عبد الله حسين على محمود: سرقة المعلومات المخزنة في الحاسب الآلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001م و ص 94-95.

[141] CF: BONNEAU: communication pieces et secret bancaire. Op. cit p 96 et s, Dominique THOUVENIN: revelation d'une infraction a caracter secret, juris classeur penal, Art 226-13 et 226 – 14, fascicule 20, N 1, 11.
الدكتور يعقوب يوسف صرخوه: سر المهنة المصرفية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة 1989 رقم 63 وما بعده ص 155 وما بعدها، الدكتور سيد حسن عبد الخالق، النظرية العامة لجريمة إفشاء الأسرار في التشريع الجنائي المقارن، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1987م ص 561 الدكتور عبد المولي النظام القانوني للحسابات السرية المرجع السابق ص 264.

الشأن في حالة الكسب غير المشروع، فمصلحة المجتمع تكون في كشف الفساد، وليس في التبتر بالسر المصرفي لإخفاء الجرائم، لان درء المفاسد اولى من جلب المصالح[142].

وعلى ذلك، فإن البنوك تلتزم بأن تكشف للغير عن وقائع تعتبر مما يدخل في سر المهنة أو تتعلق بالسرية المصرفية، إذا كان ثمة نص يلزمها بذلك[143].

ومن هنا، كان حرص تشريعات مكافحة غسل الأموال، على أن تتضمن نصا إلزام المؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وعدم إعتبار ذلك إفشاء للسرية المصرفية، الذي يشكل جريمة جنائية، تنفيذا لما جاء في التوصية 16 من التوصيات الأربعين الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال لمجموعة FATF، حيث نصت على أنه "يجب تشجيع التعاون بين جهات تنفيذ القوانين واللوائح من جهة والمؤسسات المالية مصرفية وغير مصرفية من جهة أخرى، وبهذا التعاون تحمي المؤسسات المالية ضد أي مسؤولية جنائية أو مدنية عن إفشاء المعلومات الى رجال تنفيذ القوانين واللوائح والمأذونين في ذلك قانونا، ما دام رجال هذه المؤسسات يعملون بحسن نية، كما يجب أل يعوق مبدأ السرية تنفيذ التوصيات.

فإتساع نطاق السرية المصرفية، في ظل غياب قانون خاص لمكافحة غسل الأموال، كان من شأنه التشجيع على إستعمال البنوك كقنوات لغسل الأموال[144].

---

142 محمد عبد الودود أبو عمر المرجع السابق ، ص 54.

143 الدكتور على جمال الدين عوض: المرجع السابق، رقم 1099 ص 1094 الدكتور سليمان بوذياب، عبد الله إلياس البيطار: قانون الأعمال دراسة نظرية وتطبيقات عملية، دار العلم للملايين بيروت 1988، ص 205.

وعلى ذلك، فإن السرية المصرفية يجب ألا تكون عائقا امام قيام البنوك وغيرها من المؤسسات المالية، بواجبها في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة. "إذ يجب أن تستمر في إحترام الحق في السرية المصرفية، ولكن لا يمكننا السماح بإعطاء حصانة للمجرمين"[145].

وسبيل ذلك، هو تحقيق التوازن بين موجبات فرضها، حماية للحرية الشخصية للأفراد، عند قيامهم بمباشرة أنشطتهم الإقتصادية المشروعة، وبين عدم إطلاقها تحقيقا لضمان عدم إستخدام المؤسسات المالية في تسهيل إرتكاب غسل الأموال وغيرها من الجرائم الأخرى.

وتحقيقا لهذا التوازن، فإن الرقابة في معظم الدول على سرية الحسابات، تستهدف حماية المصالح العامة.

فلم يعد من السهل الآن الإحتجاج بالحق في الخصوصية في الأحوال التي يجب فيها رعاية مصلحة راجحة، مثل تحقيق العدالة او تقصي الجريمة، ذلك أنه من القيود التي ترد على حق الأفراد في خصوصية معلوماتهم، المصلحة العامة، ومن ضوابط تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة في ذلك، وجود نص قانوني يحدد المقصود بالمصلحة العامة التي

---

[144] الدكتور جلال وفاء محمدين: دور البنوك في مكافحة غسيل الأموال، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية 2001، ص 105.

[145] "we must continue to respect the right to banking privacy, but we cannot tolerate that it offers immunity to criminals and their money".
Pino ARLACCHI: under secretary general, executive dirctor, united nations office for Drug control and crime prevention, introduction to the penal discussion "Attacking the profits of crime: Drugs, Money and Laundering" (New York – 10 June 1998).

يراد حمايتها على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم، خضوع الدولة لرقابة القضاء في ممارستها لهذا الحق[146].

ولذلك، فقد طالبت الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا وغيرها من الدول التي تأخذ بالسرية المطلقة مثل جزر البهاما، وبنما وأرجوواي، النمسا، لوكسمبورج، موناكو، بإتخاذ إجراءات تحد من نطاق السرية المطلقة، والتي تعد غطاء قانونيا لعمليات غسل الأموال، وقد إستجابت هذه الدول ووقعت إتفاقية الحيطة والحذر عام 1977م.

وخلافا لما تقدم، أعلن رئيس جمعية المصارف اللبنانية، أن السرية المصرفية لا يجوز رفعها أو إفشاؤها مهما كانت الأسباب حتى لو طلب القضاء ذلك، بالنسبة لأحد الحسابات المصرفية، حتى ولو كان هذا الحساب مشكوكا فيه أو دخلته أموالا مشبوهة[147].

مما يعني أن قانون سرية الحسابات المصرفية اللبناني لا يسمح بالخروج على السرية المصرفية، حتى في حالات غسل الأموال، لأن البنك غير ملزم أصلا بالتحري عن العمليات المالية المشبوهة لعملائه أو بالإبلاغ عنها[148].

ولا يتفق هذا الرأي مع قانون سرية الحسابات المصرفية اللبناني بتاريخ 3 سبتمبر 1956 فقد جعل الإلتزام بحفظ السر المصرفي ينهار امام مقتضيات المصلحة العامة التي توجب البوح بالسر حفاظا على المصلحة الإجتماعية، أو مصلحة السلطة العامة التي تنبثق عنها لامصالح

---

[146] راجع الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع: حماية الحياة الخاصة للافراد وضماناتها في مواجهة الحاسوب الآلي، مطبوعات جامعة الكويت 1992 ص 166 – 177.

[147] الدكتور حمدي عبد العظيم: المرجع السابق، ص 249.

[148] الدكتور جلال وفاء محمدين: المرجع السابق، ص 87.

الإجتماعية، لذا يجب على البنوك أن تطلع الغير ولا سيما الدوائر الرسمية والمحاكم، على مضمون بعض المعاملات، دون أن يعتبر ذلك إخلالا بمبدأ الكتمان[149].

22- عدم المسؤولية عن جريمة إفشاء السر المصرفي استنادا على اداء الواجب:

لما كان قانون غسل الأموال، في الدول المختلفة، قد ألزم البنك، والمؤسسات المالية بصفة عامة بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، فإنها عند قيامها بالإبلاغ، تتمتع بسبب إباحة السر المصرفي، إستنادا إلى أداء الواجب[150]. تطبيقا للقواعد العامة، حتى ولو لم تثبت الوقائع التي تم الإبلاغ عنها، أو صدر في شأنها قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو حكم بالبراءة.

فالقواعد العامة وإن كانت تخاطب الموظفين العموميين، إلا أن مجال تطبيقها يمتد لكي يشمل كل حالة يفبرض فيها القانون التزاما معينا، لأنه يجوز القياس ي مواد الإباحة، لتحقيقه مصلحة المتهم، وعدم تعارضه مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات على خلاف الحال في مواد التجريم والعقاب.

---

[149] راجع: إلياس نصيف: الكامل في قانون التجارة، عمليات المصارف الجزء الثالث، منشورات بحر المتوسط، بيروت، باريس، منشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى 1983 ص 319 وما بعدها.

[150] T HOUVENIN Op cit No 21 Francois GRUA: Responsabilite civile, Responsabilite d' ordre general, juris classeur, Banque, credit Bourse fascicule 152 No 79.

الدكتور سليمان عبد المنعم: مسؤولية المصرف الجنائية عن الأموال غير النظيفة، ظاهرة غسيل الأموال، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأسكندرية 1999 ص 26 – 27، الدكتور محمود كبيش: الحماية الجنائية لسرية الحسابات البنكية في القانون المصري، مجلة القانون والإقتصاد، العدد التاسع والستون 1999م رقم 14 ص 69 الدكتور مصطفى: المرجع السابق رقم 406 ص 434 – 435.

ومع ذلك، فقد رأت بعض قوانين غسل الأمــوال، ألا تكتفــي بالقواعــد العامة، وإنما نصت على ذلك صراحة، تشجيعا للبنــوك وغيرهــا مــن المؤسسات المالية على التعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأمــوال، وتحقيقا لإطمئنان القائمين بالإبلاغ بحسن نية.

من ذلك، القانون البريطاني المتعلق بجرائم الإتجار في المخدرات الصادر سنة 1986م والذي أوجب على المؤسسات المالية الإبلاغ عن العمليــات المالية المشبوهة، فقد نص على أن هذا الإبلاغ لا يتعارض مع مقتضيات السرية المصرفية والمالية، ولا يرتب أية مسؤولية قبل من يقوم به، وفقــا لأحكام هذا القانون.

كما يعفي القانون الألماني، المبلغ عن العمليات المالية المشــبوهة – فــي جميع الأحوال – من أية مسؤولية قانونية، قد تترتب – بحسب الأصل – من جراء إبلاغ السلطات المختصة بالعمليات المالية المشبوهة.

وطبقا للمادتين الثانية والثامنة من القــانون الفرنســي رقــم 90 – 614 والمعدل بالقانون رقم 98-546 لا يجوز ملاحقة مــديري المؤسســات المالية أو الأشخاص الطبيعيين أو الإعتباريين، الملزمين بالإبلاغ، عمــا يقدمونه من بلاغات، بوصفهم مرتكبين لجريمة إفشاء الأسرار، متى كانوا حسني النية وقت تقديم البلاغ".

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون المذكور، في الجــزء الأول منها على أنه "عندما يكون الإبلاغ بحسن نية، هــؤلاء الأشــخاص يستفيدون من المادة (8) [151] من القانون المذكور[152].

[151] تتعلق المادة الثامنة من هذا القانون، في فقرتها الأولى بعدم المسؤولية الجنائية، وفي فقرتها الثانية بعدم المســؤولية المدنية، أنظر لاحقا رقم 28 وما بعده.

[152] يجري نص هذا الجزء من الفقرة على النحو التالي:

كما نصت الفقرة الأولى من المادة الثامنة على أنه: "من أجل المبالغ أو العمليات التي تكون موضوع البلاغ المذكور في المادة الثالثة، أي أتهام يقوم على أساس القانون رقم 92-1336 الصادر في 16 ديسمبر 1992م (المادتان 226-132 و 226-14 من قانون العقوبات) [153] لا يمكن أن يوجه ضد مديري ومأموري المؤسسة المالية الذين يكونون حسني النية وقت تقديم البلاغ[154].

أما قانون البنوك السويسري طبقا لآخر تعديلاته في إبريل 1998م، فقد نصت المادة التاسعة منه على: عدم مسؤولية البنوك جنائيا ومدنيا عن قيامها بالإبلاغ عن عميل مشتبه به، متى كان الإبلاغ يستند إلى أسباب ومبررات معقولة".

كما نصت المادة العاشرة من قانون مكافحة غسل الأموال المصري على أنه: "تنتفي المسؤولية الجنائية بالنسبة الى كل من قام – بحسن نية – بواجب الإخطار عن أي من العمليات المشتبه فيها الخاضعة لأحكام هذا القانون، أو بتقديم معلومات أو بيانات عنها بالمخالفة للقواعد المفروضه لضمان سريتها، وتنتفي المسؤولية المدنية متى كان الإعتقاد بقيام هذا الإشتباه مبنيا على أسباب مقعولة". وقبل صدور قانون مكافحة غسل الأموال القطري، أصدر مصرف قطري المركزي تعميما "يعفي الموظفين

"Lorsqu, elles ont fait de bonne foi, une telle declaration, ces personnes beneficiens de l'article 8 de la present loi".

[153] تتعلق هاتان المادتان بجريمة إفشاء السر المهني

De l' atteinte au secret professionel

[154] يجري نص هذه الفقرة على النحو التالي:

"Pour les sommes ou les operations ayant fail l'objet de la declaration mentionnee a l article 3, aucune poursuite fondee sur (L. No 92 – 1336 du 16 dec, contre les dirigeants et les preposes de l organisme financier qui, de bonne foi, ont effectue cette declaration".

الذين يبلغون عن حالات غسيل الاموال من أية مسؤولية تنشأ عن الإبلاغ، سواء تم تأكيد أو نفي الإشتباه المبلغ عنه، طالما أن التبليغ كان عن حسن نية[155].

وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون مكافحة غسل الأموال القطري، بقولها في تطبيق احكام هذا القانون، لا تسري الأحكام المتعلقة بحظر إفشاء سرية المعاملات المصرفية على رؤساء واعضاء مجالس إدارات المؤسسات المالية والعاملين بها، ما لم يثبت أن إفشاء السرية كان بقصد الإضرار بصاحب المعاملة".

وحسن النية الذي إستلزمته التشريعات المختلفة، لإستفادة المبلغ عن العمليات المالية المشبوهة من سبب الإباحة، المتمثل في اداء الواجب، يتمثل في أستهداف المبلغ تحقيق الغاية التي من أجلها اوجب القانون الإبلاغ، وهو معاونة السلطات العامة في كشف جرائم غسل الأموال، والتي تتسم بالخفاء ولا يستطيع رجال السلطة العامة الوقوف عليها بسهولة.

وهذا امر يتفق مع القواعد العامة في الحقوق، لأن جميعها حقوقا غائية، أي يقررها القانون لإستهداف غايات معينة، ولا يعرف القانون حقوقا

[155] البرنامج التدريبي التعريفي حول ظاهرة غسيل الأموال وسبل مكافحتها وخطورتها وآثارها السلبية على اقتصاديات الدول والإنعكاسات المتأتية نتيجة ذلك على البنوك والمؤسسات العامة والمجتمع، الذي عقده بنك قطر الوطني بالتعاون مع معهد البحرين للدراسات المصرفية، في يوم الأحد 26 من ربيع الآخر 1423 هـ يوليو 2002م غير منشور.

مجردة من الغاية، أي يستطيع أصحابها إستعمالها دون أن يسألوا عن الهدف الذي يريدونه بها. [156]

23- عدم المسؤولية الجنائية عن إفشاء السر المصرفي في الفقه الإسلامي:

نهي الإسلام عن كشف الأسرار، حفظا لكرامة الإنسان وإحترام أسراره، إلا إذا ابدى صفحته واضر بغيره، وهذا يعد التزاما اخلاقيا وإيمانيا، لأن الإيمان والأخلاق، تعد الرقيب الداخلي الذي يمنع ويعصم من الذلل والإنحدار [157].

فعن سالم عن أبية أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "المسلم أخو المسلم يظلمه ولا يسلمه، من كان في حاجة أخية كان الله في حاجته، ومن فرج عن مسلم كربه، فرج الله عنه بها كربة من كرب يوم القيامة، ومن ستر مسلما ستره الله يوم القيامة"[158].

يقول الإمام أبن حزم موضحا حكم الستر في الحديث بقوله: "فنظرنا في الحديث المذكور، فوجدناه ندبا لا حتما وفضيلة لا فرضا"، فكان الظاهر منه أن للإنسان أن يستر على المسلم يراه على حد بهذا الخبر ما لم يسأل عن تلك الشهادة نفسها، فإن سئل عنها ففرض عليه إقامتها وأن لا يكتمها، فإن كتمها حينئذ فهو عاص لله تعالى"[159].

---

[156] الدكتور محمود نجيب حسني، القذف والسب في حق الموظف العام والمكلف بخدمة عامة في قانون العقوبات الإتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة الأولى، العدد الثاني ، يوليو 1993 رقم 10 ص 11.

[157] صحيح مسلم ح 16 كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم الظلم ص 134 – 135.

[158] المحلي ح 11 مسالة 2175 ص 145.

[159] صحيح مسلم ، ح16 كتاب البر والصلة والآداب، باب تحريم الظلم ص 143-135.

وبالقياس على الشهادة، إذا كان الإبلاغ عن الجريمة واجبا من قبل ولي الأمر، تحقيقا للمصلحة العامة وعدم نشر الفساد، فعندئذ يكون الستر محرما، والإبلاغ واجبا، ولا مسؤولية على المبلغ عن إفشاء السر تنفيذا لهذا الواجب.

وهو ما قال به الإمام النووي، من أن كل من رؤي في معصية، وهو بعد متلبس بها، يجب المبادرة بإنكارها عليه ومنعه منها على من قدر ذلك، ولا يحل تأخيرها، فإن عجز لزمه رفعها إلى ولي الأمر، إذا لم يترتب على ذلك مفسدة، وهذا يعد من النصيحة الواجبة وليس من الغيبة[160].

أكثر من ذلك، نستطيع القول بأن الفقه الإسلامي، يأخذ بالسرية المصرفية المحدودة، إذ يحد من إطلاقها حماية للمصلحة العامة، بالرقابة على الصيارف من أجل التحقق من التزامهم بأحكام الشريعة الإسلامية في عملهم، فقد جاء في معالم القربة في أحكام الحسبة، في بيان الأعمال التي يشرف عليها المحتسب: ومنها الحسبة على المصارف.... على المتحتسب ان يتفقد سوقهم ويتجسس عليهم، فإن عثر بمن رابى – أو فعل في الصرف ما لا يجوز في الشريعة – عزره وإقامه من السوق[161].

2- عدم المسؤولية عن جريمة البلاغ الكاذب:

- حسن نية المبلغ يعدم قيام جريمة البلاغ الكاذب:

24. في القانون المقارن:

لا تسأل البنوك والمؤسسات المالية، ولا القائمين عليها، عن جريمة البلاغ الكاذب، إذا انتهى البلاغ عن العمليات المالية المشبوهة إلى عدم ثبوته أو

---

160 شرح النووي مع صحيح مسلم ج 16 ص 135، وفي نفس المعنى، شرح فتح القدير، دار صادر، بيروت ج 4 ص 114.

161 معالم القربة في احكام الحسبة ص 30-31.

عدم صحته، متى كان البلاغ قد تم بحسن نية، حيث تستلزم التشريعات لقيام جريمة البلاغ الكاذب، سوء القصد أو النية[162].

وتوافر سوء القصد لدى المبلغ، إذا كان يعلم بكذب الواقعة المبلغ عنها، ونوى الإضرار بالمبلغ ضده[163].

وإن كان العلم بكذب البلاغ يتضمن عادة نية الإضرار بالمبلغ ضده لذا فإن تطلب نية الإضرار – حيث لا يتصور تخلف الضرر – هو تحصيل حاصل.

مما يعني أن العلم بكذب الواقعة يغني عن توافر نية الإضرار، بإعتبار أنها إحدى لوازم العلم بكذب الواقعة، بينما لا تغني نية الإضرار عن العلم بكذب الواقعة، فقد تتوافر هذه النية، ولا تقوم جريمة البلاغ الكاذب، لعدم توافر العلم بكذب الواقعة[164].

وهذا ما أخذت به محكمة النقض الفرنسية، فقد إستقرت على أن سوء النية يكمن في معرفة الشاكي (المبلغ) بكذب الفعل المبلغ عنه.

---

162 راجع على سبيل المثال م 226 – 10 من القانون العقوبات الفرنسي، م 305 من قانون العقوبات المصري، م 403 من قانون العقوبات اللبناني، م 210 من قانون العقوبات الأردني، م 147 من قانون العقوبات القطري.

163 راجع الدكتور عبد المهيمن بكر سالم: القصد الجنائي في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1959م رقم 183 ص 305–306 الدكتور عبد الرحمن محمد إبراهيم خلف : الحماية الجنائية للحق في الشرف والإعتبار، دراسة تحليلية تأصيلية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1992 م رقم 134 ص 168 – 169، الدكتور عبد المنعم محمد إبراهيم رضوان: موضع الضرر في البنيان القانوني للجريمة، دراسة تحليلية تأصيلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1994م رقم 212 ص 349.

164 Paul Malibert: Denonciation calomnieuse, juris classeur penal, Art 226 – 10 a 226 – 12, no 82.

الدكتور محمود محمود مصطفى: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص رقم 371 ص 422.

"La mauvais foi reside dans "la connaissance par le plaignant (le dencciateur) de la faussete du fait denonce".[165]

وكذلك محكمة التمييز الاردنية، فقد قضت بأن المجمــع عليــه فقهــاء وقضاء، أن الركن الأساسي في جريمة الإفتراء هو تعمــد الكــذب فــي التبليغ، وهذا يقتضي أنْ يكون المبلغ عالما يقينيا لا يداخله أي شك في أن الواقعة التي أبلغ بها كاذبة، وأن المبلغ ضده برئ منها، كما أنــه يلــزم لصحة الحكم بكذب لصحة الحكم بكذب البلاغ ان يثبت للمحكمة بطريــق الجزم، توافر هذا العلم اليقيني، وأن تستظهر ذلك في حكمها بدليل ينتجــه عقلا[166].

كما قضت بأنه من الثابت من نص المادة (210) من قانون العقوبات، أن عناصر المسؤولية عن جريمة الإفتراء تكون متوافرة متــى ثبــت علــم المفترى ببراءة من قدمت ضده الشكوى أو الإخبار بإرتكاب جريمــة، أو إذا أختلق ضده أدلة مادية تدل على وقوع الجرم[167].

وخلافا لذلك، إشترطت محكمة النقض المصرية للعقــاب علــى جريمــة البلاغ الكاذب توافر عنصرين هما: العلم بكذب الواقعة المبلــغ عنهــا، وقصد الإضرار بالمبلغ ضده.

فقد قضت بأنه من المقرر أن الركن الأساسي في جريمة البلاغ الكــاذب هو تعمد الكذب في التبليغ، وهذا يقتضي أن يكون المبلغ عالما يقينيــا لا

---

[165] Cass crim 30-1-1979. Bulletin des arrest de la cour de cassation. Chambre criminelle. No 41, 13-3-1984, Bulletin Bo 105, Juris – classeur periodique (la semaine juridique) edition general 1984. IV. P . 161.

[166] تمييز جزاء رقم 98/331 بتاريخ 1998/6/27، المجلة القضائية، المعهد القضائي الأردني، عمــان، الأردن، السنة الثانية المجلد الثاني، صفر 1419 هـ يونيو 1998 العدد السادس ص 703.

[167] تمييز جزاء رقم 99/346 بتاريخ 199/8/1 م، المجلة القضائية، السنة الثلاثة، ربيــع ثــان، 1420هـــ أغسطس 1999م، العدد الثاني ص 815.

يداخله أي شك في أن الواقعة التي أبلغ بها كاذبة وأن المبلغ ضده بريء منها، كما يشترط لتوافر القصد الجنائي في تلك الجريمة، أن يكون الجاني قد أدم على تقديم البلاغ منتويا السوء والإضرار بمن أبلغ في حقه، مما يتعين معه أن يعني الحكم القاضي بالإدانة في هذه الجريمة ببيان هذا القصد بعنصرية[168].

وبأن الإباحة مشروطة بأن يكون البلاغ مقترنا بحسن النية ولا تشوبه شائبة من سوء القصد[169].

وبأنه من المقرر أنه يشترط لتحقق جريمة البلاغ الكاذب توافر ركنين: هما ثبوت كذب الوقائع المبلغ عنها، وأن يكون الجاني عالما بكذبها ومنتويا السوء والإضرار بالمجني عليه، وأن يكون الأمر المخبر به مما يستوجب عقوبة فاعله ولو لم تقم دعوى بما أخبر به[170].

وتطبيقا لقضاء محكمة النقض الفرنسية ومحكمة التمييز الأردنية، لا تقوم مسؤولية البنك وموظفية القائمين بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عن جريمة البلاغ الكاذب، عند ثبوت عدم صحة واقعة غسل الأموال المبلغ عنها، متى كانوا حسني النية، بإستهدافهم من البلاغ تحقيق الغرض الذي من أجله أوجب المشرع على البنوك الإبلاغ عنها، وهو معاونة السلطات العامة في الكشف عن جرائم غسل الأموال.

كما يستفيدون من الإباحة إذا كات الواقعة صحيحة، ولو كانوا سيىء النية حيث لم يقصدوا بالإبلاغ سوى التشهير بالمبلغ ضده، لأن هذا هو الذي يتفق مع الغاية التي إستهدفها المشرع، وهو التشجيع على الإبلاغ عن

---

[168] نقض 1984/4/26 مجموعة أحكام النقض س 35 رقم 106 ص 484.

[169] نقض 1986/6/4 مجموعة أحكام النقض س 37 رقم 199 ص 622

[170] نقض 1998/10/13 مجموعة أحكام النقض س 49 رقم 143 ص 1070.

جرائم غسل الأموال، بغية تحقيق معاونة السلطات العامة في كشف هذه الجرائم، والوصول إلى مرتكبيها، وهو ما لا يتحقق إذا انيطت الإباحة بالشرطين معا، صحة الواقعة وحسن النية، إذ مؤدي ذلك ألا تقوم البنوك على الإبلاغ إلا عندما يكون تحت يدها الدليل على صحة الواقعة فتضار بذلك المصلحة العامة.

ويبرر الإباحة في الحالة الأولى (حسن النية عند ثبوت عدم صحة الواقعة) إخلاص البنك المبلغ للمصلحة العامة، وإن كان لم يوفق في خدمتها بينما يبررها في الحالة الثانية (سوء النية عند صحة الواقعة) أن البنك قد أسدى الى المجتمع خدمة، وحقق له مصلحة ترجح على حق العميل في الشرف والإعتبار.

ويعد هذا تطبيقا لما يراه جانب من الشراح[171] بصدد جريمة البلاغ الكاذب.

هذا ويفترض الإعتقاد بصحة الواقعة المبلغ عنها، لأنه لا يتصور ان يتحقق الغرض الإجتماعي من وراء البلاغ إذا كان المبلغ يعتقد كذب الواقعة، مما يعني أنه كان غرضه التشهير بالمجني عليه[172].

الأمر الذي يعني أنه يعني أنه يقع على عاتق المبلغ ضده بالإشتباه في قيامه بعملية غسل أموال، عبء إثبات سوء نية القائمين على الإبلاغ بالبنك، بإستهدافهم التشهير به ، بعلمهم سلفا بكذب هذه الواقعة، حتى يتوافر في حقهم المسؤولية عن جريمة البلاغ الكاذب.

---

[171] الدكتور محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية 1998م رقم 912 ص 860 الدكتور عمر السعيد رمضان: شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1986 رقم 375 ص 391.

[172] نقض 1937/6/14 مجموعة القواعد القانونية، لمحمود عمر، ج 4 رقم 93 ص 78.

وليس من عناصر حسن نية المبلغ التثبت والتحري، لذا يتوافر حسن النية ولو كان البلاغ يستند إلى خفة وطيش، لما يقتضيه الإبلاغ عن الجـرائم من سرعة، حتى تتخذ الإجراءات في شأنها في الوقت الملائم، إذ من شأن الإلزام بالتحري ان يعرقل ذلك، ولو أن القاضي قد لا يسلم بإدعاء المتهم إعتقاده صحة الواقعة إذا تبين له طيشه الظاهر[173].

تطبيقا لذلك، فإن البنك والقائمين عليه، لا يسألون جنائيا – وإن سئلو مدنيا – إذا كان البلاغ عن العمليات المالية المشبوهة قد صـدر عـن طـيش وتسرع، لأنهم يعدون مع ذلك حسنو النية، وإن توافر فـي حقهـم خطـأ التسرع في الإبلاغ، وهو يستوجب المسؤلية المدنية[174].

فقد قضت محكمة النقض المصرية بأن مجرد تقصير المتهم فـي إقامـة الدليل على صحة البلاغ وتسرعه فيه، لا يؤدي في العقل والمنطق إلـى ثبوت علم المتهم بكذب البلاغ، ولا يدل على أنه قصد به الكيد للمبلغ ضده او الإضرار به[175].

وبأنه إذا انتفى القصد، فإن مسؤولية الجاني لا تقوم عن جريمـة الـبلاغ الكاذب، ولو إتسم سلوكه بالخطأ، كأن كان نتيجة تهور أو تسرع على أن عدم قيام المسؤولية الجنائية في حالة توافر الخطـأ، لا يمنـع مـن قيـام المسؤولية المدنية[176].

---

[173] الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق رقم 914 ص 682.

[174] أنظر لاحقا رقم 26 وما بعده.

[175] نقض 1955/3/22 مجموعة أحكام النقض س 6 رقم 225 ص 697.

[176] نقض 1965/1/11 مجموعة أحكام النقض س 16 رقم 11 ص 45.

25. في الفقه الإسلامي:

ما تقدم بيانه في القانون المقارن، يأخذ به الفقه الإسلامي، إذ لا تقوم جريمة البلاغ الكاذب إلا بالإدعاء طواعية بإتهام كاذب بقصد التشهير بالمدعى عليه[177].

فإذا ثبت ان المدعي أقام الدعوى كيدا وإضرارا بالمدعى عليه، عوقب جزائيا صيانة للأبرياء عن تسلط الأشرار والمعتدين[178].

خلافا لأصبغ من المالكية، حيث قال يؤدب، سواء أقصد أذيته أم لم يقصد[179]. كما أن من قام بشكية حق ينبغي أن يؤدب، وأقل الحبس ليندفع بذلك أهل الباطل[180].

وكذلك البلاغ الذي يكون صاحبه كاذبا فيه، وقاصدا أذى المبلغ ضده فإنه يعاقب تعزيرا لكذب المبلغ، ولما لحق بالمبلغ ضده من أذى[181].

---

[177] تبصرة الحكم : لأبن فرحون ج 2 ص 153 وما بعدها.

[178] معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام: للطرابلسي، مكتبة مصطفى البابي الحلبي 1393هـ 1973م ص 178 تبصرة الحكام ج 2 ص 152 مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، للحطاب وبهامشة التاج والأكليل لمختصر خليل: للمواق دار الفكر اللبناني للطباعة والنشر 1991 ص 98.

[179] الشرح الكبير: للدردير ، مكتبة عيسى البابي الحلبي ج 4 ص 346، قوانين الأحكام الشرعية، لأبن جزي الغرناطي، دار العلم للملايين بيروت 1974 ص 362.

[180] تبصرة الحكام : ج2 ص 305 - 306

[181] الدكتور عبد العزيز عامر: التعزير في الشريعة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1396هـ 1976 م رقم 218 ص 258.

المبحث الخامس

المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ بين القواعد العامة وقوانين مكافحة غسل الأموال

26. المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ طبقا للقواعد العامة:

إذ صدر حكم بالإدانة ضد العميل المبلغ ضده عن واقعه غسل الأموال المبلغ عنها عن طريق المؤسسات المالية، فإن هذا يحول دون الحكم بأي تعويض مدني ضد هذه المؤسسات، لإنتفاء الخطأ من جانبها، لما هو مقرر من أن الحكم بالإدانة الجنائية يتضمن معنى ثبوت الواقعة المبلغ عنها، فضلا عن خضوعها لأحكام قانون العقوبات، فالتبليغ عنها إما أن يكون إستعمالا لحق أو تنفيذا لواجب يأمر به القانون[182].

وعند الحكم ببراءة العميل من هذه التهمة، لعدم حصول الواقعة أصلا أو عدم ثبوت إسنادها إليه، فإنه إذا إنتفى لدى المؤسسات المالية كل خطأ في الإبلاغ، إنعدمت مسؤوليتها المدنية، متى كان الإبلاغ قائما على شبهة مستنتجة من أحوال وظروف معلومة تلقي على العميل مظنة إشتباهه في غسل أموال ، فعندئذ تعد المؤسسات المالية معذورة فيما أبلغت به، حيث لم يتوافر لديها رعونة أو عدم ترو.

أما عند صدور الإبلاغ عن تسرع وعدم إحتياط فإن هذا وإن كان لا يكفي لقيام المسؤولية الجنائية عن جريمة البلاغ الكاذب، فإنه لا يمنع من قيام المسؤولية المدنية، لتوافر الخطأ الموجب لتعويض الضرر، طبقا للمادة

---

[182] الدكتور رؤوف عبيد: المشكلات العملية الهامة في الإجراءات الجنائية، دار الفكر العربي، 1980م، الجزء الأول ص 796.

1382 من القانون المدني الفرنسي، والمادة 163 من القانون المدني المصري.

فقد قضت محكمة النقض الفرنسية، بأن للمجني عليه في جريمة البلاغ الكاذب المطالبة بالتعويض، رغم براءة المبلغ متى ثبت ارتكابه لخطأ[183].

ويكفي في ذلك أن يكون مقدم البلاغ قد تصرف مع طيش أو تهور.

Il suffira que l'auteur d'une plainte ait agi avec legerte ou temerite[184].

أو عدم التبصر الذي لا يغتفر (d'imprudence regrattable)[185].

كما قضت محكمة النقض المصرية بأن عدم توافر سوء القصد، وإن كان يمنع من قيام المسؤولية الجنائية، فإن هذا لا يمنع من قيام المسؤولية المدنية، فيصبح القضاء بالتعويض، إذا ثبت أن الفاعل قد أقدم على التبليغ باتهام برئ عن تسرع وعدم ترو[186].

وبأنه إذا بنيت براءة المبلغ على إنتفاء أي ركن من أركان البلاغ الكاذب، فينبغي بحث مدى توافر الخطأ المدني المستوجب للتعوض من عدمه في واقعة التبليغ ذاته، فالتبليغ خطأ مدني يستوجب التعويض إذا كان صادرا عن تسرع في الإتهام أو بقصد التعريض بالمبلغ عنه والإساءة اليه وإلأى سمعته أو صدوره عن رعونة وعدم تبصر[187].

---

[183] Cass crim 9 – 2 – 1932 Recueil Daloz habdomadire 1932. P 204. 6-3-1946 Juris classeur periodique ed generale 1946.11.3072 note J.F.L.C

[184] Cass 2er civi 6-2-1959 Bulletin chambers civiles 11. No 131.7-12-1960 Bulletin civiles 11.No 511 24-3-1971 Bulletin chambers civiles 11.No 133.

[185] Cass req 7-12-1931, gazette du palais 1932.1.p307.

[186] نقض 1945/5/21 مجموعة القواعد القانونية، ج 6 رقم 579 ص 717.

[187] نقض 1965/1/11 مجموعة أحكام النقض س 16 رقم 11 ص 45.

وبأن التبليغ عن الوقائع الجنائية حق لكل إنسان، بل هو واجب مفــروض عليه، فا تصبح معاقبته وإقتضاء التعويض عنه، إلا إذا كان قد تعمد الكذب فيه، أما اقتضاء التعويض من المبلغ من القضاء ببراءته من هذه الجريمة، فلا يكون لمجرد كذب بلاغة، ولحوق الضرر بالمبلغ ضده بل يجب أيضا أن يكون قد أقدم على التبليغ عن رغونة وعدم ترو دون أن يكون لــذلك مبرر[188].

27. خطأ البنوك في الإبلاغ يعتبر من الخطأ المهني الجسيم:

خطأ البنوك في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، يعتبر خطأ مهنيا Faute Professionelle وهو الخطأ الذي يقع من صاحب المهنــة فــي ممارسته لمهنته، كما هو الحال في الخطأ الذي ينسب الى البنك في أعماله البنكية مع العملاء.

وهذا الخطأ المهني يعتبر في جميــع الأحــوال خطــأ جســيما (faute lourde) وهو الخطأ الذي يكون إهمالا او عدم إختياط لم يرده الفاعل، أو اندفاعا لم يتدبره، لأن الخطأ الذي يكون بسيطا في حق الشخص العادي، يصبح خطأ جسيما في حق الشخص صاحب المهنة، لأنه فــي ممارســته لمهنته، قد إعتأد يقضة معينة، فالمهنة تعد مركــزا للخدمــة الإجتماعيــة (Une poste de service soial) ومن ثم تفترض واجبات خاصة في حق من يقوم بها[189].

---

[188] نقض 1976/2/23 مجموعة أحكام النقض س 27 رقن 55 ص 267.

[189] CF: GRUA: Responsabilite civile du Banquier No 85 ets.

راجع الدكتور محمد السعيد رشدي: الخطأ غير المغتفر، سوء السلوك الفاحش والمقصود، مطبوعات جامعة الكويت 1416هـ 1995م ص 45 و ص 84 هامش 2.

والخطا الجسيم بهذا المعنى، يختلف عن الخطأ غير المغتفر، الذي لا يتوافر في جانب الفاعل إلا حيث يريد حركته أو سكنته التي تترتب عليها ضررا دون قصد منه إلى تحقيق نتيجتها وإلا كان خطأ عمديا.

28. إعفاء البنوك من المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ طبقا لقوانين مكافحة غسل الأموال:

لقد كان لخشية البنوك من المسؤولية المدنية عن تعويض الضرر الذي يلحق بالعميل معنويا، بالإساءة الى سمعته، وماديا بتجميد حسابه، بسبب الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، تأثير سلبي في كشف عمليات غسل الأموال عن طريق البنوك.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، لم تبلغ البنوك إلا عن نسبة (5%) من حالات الإشتباه في غسل الأموال، و(95%) من هذه الحالات لم يتم الإبلاغ عنها، خشية المسؤولية المدنية عن الخطأ في الإبلاغ أو تجميد الحساب[190]. ووجوب تعويض الضرر الذي لحق بالعميل نتيجة هذا الإجراء، عند عدم ثبوت هذه الشبهة.

وتفاديا لذلك، أوصت مجموعة (FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة غسل الأموال، بأن تحمي المؤسسات المالية ضد أي مسؤولية جنائية أو مدنية عن إفشاء المعلومات .... ما دام رجال هذه المؤسسات يعملون بحسن نية (التوصية 16).

وتنفيذا لهذه التوصية، وتشجيعا للبنوك وللمؤسسات المالية بصفة عامة، على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، وتحقيقا للتعاون الجدي مع

---

[190] السيد يعقوب حبيب: ظاهرة غسيل الأموال وأثرها على الإقتصاد الوطني، حلقة نقاشية عقدتها كلية الحقوق، جامعة الكويت في 1998/5/10، منشورة بمجلة الحقوق، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث، جمادي الآخرة ، 1419هـ سبتمبر 1998 م ص 329 -330.

جهود مكافحة غسل الأموال، نصت بعض القوانين علـــي إعفائهـــا مـــن المسؤولية المدنية.

وقد كان أول من نص على ذلك، القانون البريطــاني المتعلــق بمكافحــة الاتجار في المخدرات الصادر سنة 1986، فقد أعفى المؤسسات الماليــة من أية مسؤولية قبل من يقوم بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة وفقا لأحكام هذا القانون، كما نص على ذلك ايضا القانون الألماني.

وقد نصت المادة التاسعة من قانون البنوك السويسري طبقا لآخر تعديلاته في إبريل 1998م على عدم مسؤولية البنوك، لا جنائيا ولا مــدنيا، عــن قيامها بالإبلاغ عن عميل مشتبه فيه، متى كان هذا الإبلاغ يســتند الــى أسباب ومبررات معقولة.

وبالمثل نصت المادة العاشرة من قانون مكافحة غسل الأموال المصــري، على أنه "..... وتنتفي المسؤولية المدنية متى كان الإعتقــاد بقيــام هــذا الإشتباه مبنيا على أسباب معقولة".

29. تقدير هذا الإتجاه:

إذا كانت بعض التشريعات قد منحت البنوك والمؤسسات المالية نوعا من الحصانة بإعفائها من المسؤولية المدنية، عن الخطأ فــي الإبــلاغ عــن العمليات المالية المشبوهة فإن ذلك يثير تساؤلا عن تعويض الضرر الذي لحق بالعميل عند عدم ثبوت شبهة غسل الأموال التي تم الإبلاغ عنها؟

يجيب البعض[191] على ذلك، بتأييد هذا الإتجاه التشريعي، مفضلا مصلحة البنوك في تمتعها بالحصانة الجنائية والمدنية، على مصلحة العملاء فــي

---

[191] نعيم شحادة: ظاهرة غسيل الأموال وأثرها على الإقتصاد الوطني، الحلقة النقاشية السابق الإشارة إليهــا، ص 330.

تعويض الأضرار التي لحقتهم بسبب الإبلاغ عن شبهة لم يوجد ما يبررها.

وفي تقديري أن هذا الإتجاه التشريعي والفقهي له خطورته، ذلك أن هذه الحصانة المدنية للمؤسسات المالية في هذا الصدد، يؤدي الى إهدار حق العميل، في تعويض الضرر الذي لحق به، سواء أكان ضررا معنويا يتمثل في الإساءة الى سمعته، أم ضررا ماديا يتمثل في تجميد حسابه أو تجنيبه.

ولا يبرر ذلك تشجيع البنوك والمؤسسات المالية على التعاون الجدي مع جهود مكافحة غسل الأموال، ذلك انه يجب مراعاة جانب العملاء الذين لحقهم ضرر بسبب البلاغ الذي ثبت عدم صحته، مع حسن نية البنك الذي استهدف تحقيق المصلحة العامة وذلك عن طريق تحمل الدولة لتعويض هذا الضرر، وهو ما أخذ به القانون الفرنسي.

30. تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعميل طبقا للقانون الفرنسي:

منح القانون الفرنسي المؤسسات المالية حصانة مدنية عن الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، مع تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعملاء بسبب هذا الخطأ.

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون الفرنسي رقم (614/90) الصادر في 12 يوليه 1990م، والمعدل بالقانون رقم 98 – 546 الصادر في 2 يوليه 1998م على انه: "لا تقام أي دعوى مسؤولية مدنية، ولا يمكن أن يوقع جزاء مهني ضد المؤسسة المالية أو مديريها أو مأموريها الذين كانوا حسني النية في تقديم البلاغ المنصوص عليه في

المادة الثالثة، على أن تتحمل الدولة تعويض الضرر المترتب مباشرة على هذا البلاغ[192].

وهذا إتجاه محمود من قبل المشرع الفرنسي[193]، يجب أن تأخذ به التشريعات الأخرى، ضمانا لكفالة تعويض الأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم، عن أفعال استهدفت حماية المصلحة العامة.

فضلا عن أنه قد يصعب نسبة وجود خطأ ما إلى المؤسسات المالية أو إلى القائمين عليها، في تقديم البلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، كما إذا توافرت قرائن تبرر وجود شبهة غسل الأموال، يجب الإبلاغ عنها.

وعند وجود هذا الخطأ، فإنه يدخل غالبا ضمن الخطأ الذي يساهم فيه جميع أعضاء المجموعة المنظمين للنشاط، وإستحالة نسبة هذا الخطأ الى شخص محدد منهم، فإن الخطأ في التنظيم الذي جعل الحادث ممكنا، ينسب إليهم جميعا، وهذا يكفي لإعمال مسؤوليتهم التضامنية عما لحق بالمضرور، كأشخاص أساءوا تنظيم النشاط الذي إشتركوا جميعا في تنفيذه[194].

ويبدو أن المشرع الفرنسي أراد أن يستبعد الصعوبات التي تصاحب وجود هذا الخطأ في الإبلاغ، وما تثيرة المسؤولية التضامنية من مشكلات، وما تؤدي اليه من احجام المؤسسات المالية من الإقدام على الإبلاغ عن

---

[192] A ucune action en responsabilite civile en peut etre intentee, ni aucune sanction professionnelle prononcee contre un organisme financier, ses dirigeants ou ses preposes qui ont fait de bonne foi la declaration mentionneẹ a l'article 3. En cas de Prejudice resultant directement d'une telle declaration, I' Etat repond du dommage subi".

[193] CREDOT et BOUTEILLER. Op cit p 161. ets.

[194] راجع في الموضوع: الدكتور محمد شكري سرور: مشكلة تعويض الضرر الذي يسببه شخص غير محدد من بين مجموعة محددة من الأشخاص، دار الفكر العربية 1983 رقم 30 ص 48.

العمليات المالية المشبوهة، عند عدم التيقن من ثبوتها، الأمر الذي يضر بالمصلحة العامة، لعدم الإبلاغ الا عن القليل منها.

لذا رأى المشرع الفرنسي، تحمل الدولة تعويض الضرر المترتب على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة التي ثبت عدم صحتها، تشجيعا للمؤسسات المالية على التعاون الجدي مع السلطات العامة في مكافحة غسل الأموال، وضمانا لتعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد بسبب الإبلاغ الذي ثبت عدم صحته.

ويتفق هذا الإتجاه التشريعي، مع ما تأخذ به التشريعات من تسهيل حصول المضرور من الجريمة على كافة حقوقه، حتى تستقر الأوضاع الناشئة عن الجريمة، في أسرع وقت وبأيسر الإجراءات[195].

31. أساس تحمل الدولة للتعويض:

لا يقوم تحمل الدولة لتعويض الضرر المترتب على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، على اساس من تحمل التبعة، لأن نظرية تحمل التبعة وإن عدت أصلح النظريات التي قيلت لتأسيس مسؤولية الدولة أو المتبوع، فمن ينتفع بنشاط غيره، عليه أن يتحمل تبعه ما ينجم عن ذلك النشاط من ضرر يصيب الغير والهيئة الإجتماعية ممثلة في الدولة[196].

إلا أنه لا يمكن قبول هذه النظرية لتحمل الدولة لهذا التعويض، لأن الدولة لا تسأل عن كل فعل ضار صدر من أحد موظفيها، ما لم يكن ذلك الفعل

---

[195] CF: anne d' HAUTEVILLE: un nouveau élan est donne a la politique publique d' aide aux victimes de la deliquance, Revue de science criminelle et de droit penal compare 1999 p 647.

[196] الدكتور عادل أحمد الطائي: المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن 1999، ص 185.

داخلا ضمن النشاط المكلف به ذلك الموظف، فضلا عن أن المؤسسات المالية لا تتبع جميعها الدولة، كشركات الصرافة والبنوك التجارية التي لا تخضع لسلطة الدولة إلا رقابيا فقط.

وبصدد البنوك على وجه الخصوص، فإنه يفرق بين البنك العام والخاص، من حيث ملكية رأس المال وتكوين الجهاز الإداري ونظم سيره[197].

ولا يعد موظفا عاما تسأل الدولة عن أخطائه، مديروا وموظفوا المشروعات المالية والمؤسسات المالية والتجارية التي تعتمد على الإدخار العام، حيث لا تخرج عن كونها هيئات خاصة تخضع للقانون الخاص كما لا تعد أموالها أموالا عامة[198].

كما لا تقوم مسؤولية الدولة عن هذا التعويض، على أساس قواعد المسؤولية الإدارية، حيث يصعب إثبات خطأ الإدارة في الإبلاغ، فضلا عن أن المسؤولية الإدارية تقوم على أساس المخاطر وتحمل التبعات، وهي لا تنشأ إلا في حالات نادرة وإستثنائية، وتستلزم نصا خاصا في أغلب الحالات[199].

وعلى ذلك، فإن أساس مسؤولية الدولة عن تعويض الضرر المترتب على الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، هو مسؤوليتها الإجتماعية[200]، بإعتبارها نوع من الإنصاف والتكافل الإجتماعي، يستهدف المساعدة

---

[197] الدكتور علي جمال الدين عوض: عمليات البنوك رقم 117 ص 1119.

[198] الدكتور أحمد طه محمد خلف الله: الموظف العام في قانون العقوبات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1991 م ص 418 وما بعدها.

[199] راجع الدكتور سليمان الطماوي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي 1986 ص 115 وما بعدها، الدكتور طلال عامر المهتار: مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن 1402 هـ - 1982 م ص 247 وما بعدها.

[200] Cf: CREDOT et BOU TEILLER op cit p 162 ets.

الإنسانية والإجتماعية، وتنطوي على تقديم الخير والإحسان الى ضحايا الأفعال غير المشروعة.

والمسؤولية الإجتماعية للدولة، هي أساس تحملها لتعويض اضرار المجني عليهم في الجرائم بصفة عامة، عند عدم توافر مسؤوليتها القانونية[201].

وهو ذات الأساس الذي يقوم عليه صندوق تعويض ضحايا الإرهاب والجرائم الأخرى، في فرنسا:

"la fonds de garantie des victims des actes de terrorisme et d' autres infractions".

والذي تم إنشاؤه بالقانون الصادر في 9 سبتمبر 1986، والمعدل بقانون 30 ديسمبر 1986 حيث يعد التعويض مساعدة تقدمها الدولة، تعبيرا عن واجب التضامن (Secours)، والذي يعود بجذوره إلى إجتماعية المخاطر (Socialisation des resiques)[202].

32. تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعميل في الفقه الإسلامي:

يستند التعويض إلى قاعدة "الضرر يزال"[203]، وأصلها ما روى عن إبن عباس رضي الله عنهما، عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: (لا

---

[201] راجع في الموضوع: الدكتور يعقوب حياتي: تعويض الدولة للمجني عليهم في جرائم الأشخاص، دراسة مقارنة في علم المجني عليه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1977 ص 201 وما بعدها، الدكتور أبو الوفاء محمد أبو الوفا، حقوق المجني عليه وطرق كفالتها له، دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر 1414 هـ 1994 رقم 250 ص 244-246؛ الدكتور أحمد محمد عبد اللطيف الفقي: الحماية الجنائية لحقوق ضحايا الجريمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1421 هـ 2001 م ص 477-487.

[202] J.F.RENUCCL: Lindemnisation des victims d' actes de terrorisme, Dalloz, 1987 chronques p 197- 204.

[203] الأشباه والنظائر: لإبن نجيم، ص 84، الأشباه والنظائر، للسيوطي ص 92.

ضرر ولا ضرار)[204]. ويقوم التعويض في الفقه الإسلامي على فكرة التعدي، وهي تشمل قصد إرتكاب الفعل الضار أو عدم التبصر والإهمال، وإساءة إستعمال الحق، بالإضافة إلى الخروج عن حدود الحق، وبذلك تقترب فكرة التعدي التي أخذ بها الفقه الإسلامي، من فكرة الخطأ التي جعلها القانون المقارن اساسا للمسؤولية المدنية[205].

وعند الحكم ببراءة العميل من تهمة غسل الأموال، أو عدم ثبوت صحة البلاغ المقدم ضده، يجب تعويضه عن الضرر الذي لحق به بسبب هذا البلاغ، حيث يعد هذا جبرا للمتهم البرئ.

وهذا التعويض يقع على عاتق المؤسسات المالية التي قامت بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، لأنها المتسبب المباشر للضرر.

ولكن إذا كان المتسبب المباشر للضرر منفذا لأمر من هو أكبر منه، تحمل الآمر عبء هذا التعويض، لأنه وإن كان عن إجتهاد منه، فأخطاء بدعوى حماية المجتمع، ورعاية مصالحه، فإن بيت مال المسلمين يضمن هذا التعويض[206].

وهو ما يصدق على المؤسسات المالية التي قامت بالإبلاغ بحسن نية، حيث إستهدفت حماية المجتمع من أضرار غسل الأموال المحرمة، بناء على قرائن توافرت لديها، تنفيذا لأمر أولي الأمر يوجب الإبلاغ، ثم ثبت

---

204 مسند الإمام أحمد بن حنبل، دار المعارف بمصر 1951 ج 4 ص 310 ن سنن أبن ماجة ج 2، كتاب الأحكام، باب من بني في حقه ما يضر بجاره ، حديث رقم 2341، ص 784، وقال في إسناده جابر الجعفي وهو متهم، والنص له، ورواه من طريق آخر، وقال إسناده ثقات إلا أنه منقطع.

205 الدكتور هلال فرغلي هلال: النظام الإسلامي في تعويض المضرور من الجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1410هـ 1990 م ص 64.

206 الدكتور محمد رأفت سعيد: تعويض المتهم، ندوة المتهم وحقوقه في الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1406هـ 1986 م الجزء الثالث ص 337.

عدم صحة البلاغ، حيث يجب أن يتحمل بيت مال المسلمين تعويض الضرر المترتب على هذا الإبلاغ.

ولهذا نظير في خطأ القاضي في حكمه، والشاهد في شهادته، حيث إختلف الفقهاء على ثلاثة أقوال فيمن يتحمل الدية، هل هو القاضي أو الشاهد، أو العاقلة، أو بيت المال؟

القول الثالث: أنه تجب الدية في بيت المال، وبه قال الحنفية[207]، والقول الثاني عند الشافعية[208]، والرواية الثانية عن الإمام أحمد بن حنبل، وهو المذهب[209]، لأن القاضي نائب عن الله تعالى في أحكامه[210].

---

[207] رد المحتار، ج 4، ص 352-342.

[208] المجموع شرح المهذب: للنووي، دار الفكر، بيروت، ج 19 ص 150.

[209] كشاف القناع: للبهوتي، دار الطباعة للنشر والتوزيع، بيروت، ج 6 ، ص 60.

[210] كشاف القناع، ج 6 ص 60.

الخاتمة

وتشتمل على أهم النتائج والتوصيات المستخلصة من البحث

33. أهم النتائج:

1. أن عمليات غسل الأموال غير المشروعة تحدث الآن تقريبا في جميع دول العالم، وخصوصا الدول التي تمر بعمليات إصلاح إقتصادي، كما أن ثمة علاقة وطيدة بين عمليات غسل الأموال والفساد.
2. أن عمليات غسل الأموال أصبحت ظاهرة عالمية، حيث تساعد المنظمات الإجرامية على إختراق وإفساد الهياكل الإقتصادية والمؤسسات المالية والتجارية المشروعة في المجتمع، مما يؤدي إلى إهتزاز بنيانه المالي.
3. أن جريمة غسل الأموال، لما لها من آثار إقتصادية، تعد من قبيل الجرائم الإقتصادية بمعناها الواسع، الذي يشمل الجرائم الموجهة ضد الذمة المالية والتي ترتكب أثناء مباشرة النشاط الإقتصادي أو لها علاقة بالنشاط الإقتصادي.
4. أن القانون المقارن يتفق مع الفقه الإسلامي في تجريم غسل الأموال، حيث يعد غسل الأموال جريمة تعزيرية في الفقه الإسلامي، لما فيه من غش وخداع وحيل وإضرار بالمصالح العامة.
5. أن للبنوك وللمؤسسات المالية بصفة عامة، أهميتها في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، حيث يصعب إجراؤها خارجها، فضلا عن أن البنوك تعد هي المستهدف الرئيسي في عمليات غسل الأموال، لدورها الكبير في تقديم مختلف الخدمات المصرفية.
6. أن البنوك الإلكترونية تمثل تحديا كبيرا في كشف عمليات غسل الأموال، لما تؤدي اليه من صعوبة التحقق من الهوية الحقيقية

لغاسلي الأموال، ولذا أصدرت العديد من دول العالم قانونا يعالج موضوع التوقيع الإلكتروني، وإن ظلت المشكلة قائمة لإمكان إختراق التوقيع الإلكتروني.

7. أن التزام البنوك والمؤسسات المالية بالإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، يعد قاعدة قانونية جنائية في أغلب التشريعات، وهو أمر يتفق مع الفقه الإسلامي، لأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يكون فرض عين إذا توافرت شروطا أو ظروفا خاصة في مسلم بعينه، إذا كان يرجى منه القبول لأي سبب من الأسباب تجعل كلمته مسموعة، وكذلك إذا توقع ان نهيه عن المنكر هو الطريق لرد المظالم، ولولي الأمر أن يفرض العقوبة التعزيرية المناسبة من حبس وغرامة ونحوهما عند مخالفة هذا الواجب منعا لتفشي المنظرات في المجتمع.

8. أنه يكفي توافر قرينة أو قرائن على وجود شبهة غسل الأموال، لوجوب الإبلاغ عنها للسلطات المختصة، لأن الإبلاغ لا يترتب عليه آثار قانونية معينة، وإنما هو مجرد إحاطة السلطات المختصة بوقوع عملية يشتبه في أنها تستهدف غسل أموال، وهذا امر محل إتفاق بين القانون المقارن والفقه الإسلامي.

9. لا تسأل البنوك والمؤسسات المالية، بسبب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عن جريمة إفشاء السر المصرفي، إستنادا إلى أداء واجب الإبلاغ، ولأن السرية المصرفية يجب ألا تكون عائقا أمام قيام المؤسسات المالية بواجبها في الإبلاغ، وهذا أمر محل اتفاق بين القانون المقارن والفقه الإسلامي.

10. لا تسأل البنوك والمؤسسات المالية بسبب الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، عن جريمة البلاغ الكاذب، عند عدم ثبوت صحة البلاغ، متى كانت حسنة النية، بإستهدافها حماية المصلحة العامة، وليس الإضرار بالعميل المبلغ ضده، وهذا امر محل إتفاق بين القانون المقارن والفقه الإسلامي.
11. أن العديد من التشريعات تقرر حصانة مدنية للبنوك والمؤسسات المالية، عن الخطأ في الإبلاغ عن العمليات المالية المشبوهة، مما يؤدي إلى إهدار حق العملاء في تعويض الأضرار المادية والمعنوية التي لحقتهم بسبب الإبلاغ.
12. أن القانون الفرنسي منح البنوك والمؤسسات المالية حصانة مدنية، مع تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعملاء بسبب البلاغ الذي ثبت عدم صحته، بناء على مسؤولية الدولة الإجتماعية، وهو ما يتقبله الفقه الإسلامي، بناء على أن المبلغ يؤدي واجبه لصالح العدالة، لذا وجب أن يتحمل بيت المالي أداء ما يجب عنه ضمانا لخطئه.

34. أهم التوصيات:

1. يجب أن تتسم بالمرونة القواعد التي تنظم التوقيع الإلكتروني، حتى تتمكن من مواجهة التقدم العلمي المذهل في هذا المجال، وبالتالي إماكن الوقوفعلى من يوقم بالعمليات المالية المشبوهة عن طريق البنوك الإلكترونية.
2. يجب أن تحذو التشريعات حذو القانون الفرنسي، في تحمل الدولة لتعويض الضرر الذي لحق بالعملاء بسبب البلاغ الذي ثبت عدم

صحته، فهذا يمثل ضمانة لهم في إستيفاء التعـويض، وتشـجيعا للمؤسسات المالية على التعاون الجدي مع جهود مكافحـة غسـل الأموال، دون الخوف من المسؤولية المدنية

قائمة بأهم المصادر والمراجع

مرتبة حسب ورودها في البحث

أولا: باللغة العربية:

1. القرآن الكريم.
2. دراسة حول قانون مكافحة غسل الأموال: للدكتور محيي الدين علم الدين، ملحق خاص، الأهرام الإقتصادي، العدد 1753، 12 أغسطس 2002م.
3. الآثار الإقتصادية والإجتماعية للفساد في الدول النامية: لزياد عربية بن علي مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال 1422هـ يناير 2002م.
4. السياسة الوقائية في مكافحة الجريمة: للدكتور محمد علي جعفر، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة السادسة، العدد الثاني، ربيع أول 1419هـ يوليه 1998م.
5. الجريمة المنظمة في ظل الإتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية: للدكتورة فائزة يونس الباشا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2001م.

6. غسيل الأموال في مصر والعالم، الجريمة البيضاء، أبعادها آثارها، كيفية معالجتها: للدكتور حمدي عبد العظيم، الطبعة الأولى، القاهرة 1997م.
7. أبعاد ومكونات الإقتصاد الخفي، دراسة في آليات الإقتصاد الخفي وطرق علاجه: للدكتور صفوت عبد السلام عوض الله، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، السنة الثالثة والأربعون، العدد الثاني، يوليه 2001م.
8. الآثار الإقتصادية والإجتماعية لغسيل الأموال: للدكتور السيد أحمد عبد الخالق، القاهرة 1997 – 1998م.
9. الجرائم الإقتصادية في القانون المقارن، الجزء الأول، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية: للدكتور محمود محمود مصطفى، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي 1979م.
10. المسؤولية الجنائية عن الجرائم الإقتصادية: للدكتور عبد الرؤوف مهدي، منشأة المعارف، الإسكندرية 1976م.
11. تطور المكافحة الدولية لغسيل الأموال ومعوقاتها: للدكتور محمد محيي الدين عوض، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف العربية للعلوم

الأمنية، الرياض، المجلد 17، السنة 17، العدد 23 محرم 1423هـ إبريل 2002م.
12. توصيات مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين 1995م، منشورات الأمم المتحدة.
13. تقرير عن مؤتمر المخدرات وغسيل الأموال الذي عقد في الولايات المتحدة الأمريكية: للدكتور محمود أحمد الكندري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث، جمادي الآخرة 1419ه، سبتمبر 1998م.
14. تجريم غسيل الأموال في التشريعات المقارنة: للدكتور أشرف توفيق شمس الدين، دار النهضة العربية 2001م.
15. المسؤولية الجزائية عن إفشاء السر المصرفي، دراسة مقارنة: لمحمد عبد الودود أبو عمر. دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن 1999م.
16. الجديد في قانون البنوك الأردني رقم 28 لسنة 2000: لمحمود الكيلاني، مجلة البنوك، الصادرة عن جمعية البنوك الأردنية، العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000م.
17. غسل الأموال: لخالد السقاف، مجلة البنوك، العدد الثامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2002م.

18. نطاق مسؤولية المصرف والوسائل القانونية الإلكترونية في الإثبات: لمفلح عقل، وحازم الصمادي، مجلة البنوك، العدد العاشر، المجلد التاسع عشر، ديسمبر 2000م.
19. الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان: لأن نجيم، مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع، القاهرة 1387هـ 1968م.
20. ميزان الأصول في نتائج العقول: لعلاء الدين شمس النظر أبي بكر محمد بن أحمد السمرقندي، تحقيق الدكتور محمد زكي عبد البر، الطبعة الأولى 1404 هـ 1984م.
21. شرح البخشي، مناهج العقول: للإمام محمد بن الحسن البدخشي، ومعه شرح الأسنوي: للإمام جمال الدين عبد الرحيم الأسنوي، كلاهما شرح منهاج الوصول في علم الأصول: للقاضي البيضاوي، مكتبة مصطفى البابي الحلبي.
22. الإحكام في أصول الأحكام: للآمدي، دار الكتب العلمية، بيروت، 1400هـ 1980م
23. الجامع لأحكام القرآن: للقرطبي، دار الكاتب العربي للطباعة والنشر، القاهرة 1367هـ 19673.

24. روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثـــاني: للألوسي، مكتبة دار التراث، القاهرة.
25. أحكام المال الحرام وضوابط الإنتفاع والتصرف به في الفقه الإسلامي: للدكتور عباس أحمد محمــد البـــاز، دار النفائس للنشر والتوزيـــع، عمـــان، الأردن 1818هـــ 1998م.
26. الفروق: للقرافي، عالم الكتب، بيروت.
27. الذخيرة: للقرافي، دار الغـــرب الإســـلامي، بيـــروت، 1994م.
28. إحياء علوم الدين: للغزالي، دار الفكر، بيروت 1989.
29. مجموع فتاوي شيخ الإسلام: إبن تيمية: الطبعة الأولـــى 1398هـ.
30. رد المحتار: لإبن عابدين، على الدر المختـــار شـــرح تنوير الأبصار: للحصفكي، دار إحياء التراث العربـــي، بيروت، 1407هـ 1987م
31. إعلام الموقعين عن رب العالمين: لإبن قيم الجوزيـــة، دار الجيل، بيروت.
32. الموافقات في أصول الشريعة: للشاطبي، دار الفكر.
33. قواعد الأحكام في مصالح الانام: للعز بن عبد السلام، دار الجيل، بيروت 1400هـ 1980م.

34. إدرار الشروق على أنواء الفروق: لأبن الشاط، مطبوع بذيل الفروق.
35. الأشباه والنظائر في قواعد وفورع فقه الشافعية: للسيوطي، دار إحياء الكتب العربية.
36. الحلا والحرام في الإسلام: للدكتور يوسف القرضاوي، مكتبة وهبة، القهرة 1397هـ 1977.
37. كتاب أدب القاضي: للخصاف، شرح ابي بكر احمد بن علي الرازي، دار نشر الثقافة، القاهرة 1400هـ، 1980م.
38. مغني المحتاج إلى معرفة معاني الفاظ المنهاج: للشيخ محمد الشربيني الخطيب، على متن منهاج الطالبين: للنووي، المكتبة التجارية الكبرى 1374ه، 1955م.
39. المغني: لأبن قدامة، ومعه الشرح الكبير للمقدسي: دار الفكر، بيروت 1404ه، 1484م.
40. المحلى: لإبن حزم، دار التراث، القاهرة.
41. كتاب الروض النضير شرح مجموع الفقه الكبير: للصنعاتي، دار الجيل بيروت.
42. شرح كتاب النيل وشفاء العليل: لأطفيش، مطبوع مع كتاب النيل وشفاء العليل، للتميمي، مكتبة الإرشاد، جدة، 1405هـ 1985.

43. صحيح مسلم بشرح النووي: دار الفكر، بيروت.
44. سنن النسائي: بشرح الحافظ جلال الدين السيوطي، وحاشية الإمام السندي: دار إحياء التراث العربي، بيروت – لبنان.
45. سنن ابي داود: المكتبة العصرية، صيدا، بيروت.
46. سنن أبن ماجة: دار الفكر العربي.
47. المبسوط: للسرخسي، دار المعرفة، بيروت.
48. بداية المجتهد ونهاية المقتصد: لأبن رشد، مكتبة مصطفى البابي الحلبي 1979 هـ.
49. المختصر النافع في فقه الإمامي: مطبعة وزارة الأوقاف العراقية، بغداد 1377هـ.
50. البحر الزخار الجامع لمداهب علماء الأمصار: لأحمد بن يحيى المرتضى مؤسسة الرسالة، بيروت 1399هـ.
51. النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الإسلامية: للدكتور صبحي محمصاني، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان 1983م.
52. تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام: لأبن فرحون، مطبوع بهامش فتح العلي المالك في الفتوى على مذهب الإمام مالك، لعليش مكتبة مصطفى البابي الحلبي 1378هـ 1958م.

53. لسان العرب: لأبـــن منظـــور، دار بيـــروت للطباعـــة والنشر، بيروت 1388هـ 1968م.
54. حق الدولة في العقاب: للدكتور عبد الفتحح مصـــطفى الصيفي، جامعة بيروت العربية 1971م.
55. شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، للدكتور محمـــود محمود مصطفى، مطبعة جامعة القاهرة 1984م.
56. موسوعة الفقه الإسلامي: المجلس الأعلـــى للشـــؤون الإسلامية، القاهرة 1411هـ 1990م.
57. حقوق المتهم في مرحلة جمـــع الإســـتدلالات، دراســـة مقارنة بالتطبيق على التشريعين الإماراتي والمصـــري: للدكتور ناصر عبد الله حسن محمد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001م.
58. مجموعة أحكام النقض المصرية، الدائرة الجنائية.
59. الحسبة في الإسلام: لإبن تيمية، مكتبـــة دارة الأرقـــم، الكويت 1403 هـ 1983م.
60. الكفاح ضد الجريمة في الإسلام: للمستشار محمد ماهر، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة 1392هـ 1972م.
61. المسؤولية الإجتماعية في الإســـلام: للـــدكتور ســـعد المرصفي، مكتبة المعلا، الكويت، 1408هـ 1988م.

62. المواجهة التشريعية لظاهرة غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات، دراسة مقارنة: للدكتور طاهر مصطفى: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1422 هـ 2001م.

63. العولمة وآثارها في تطوير الجريمة: لعمر محمد خير الحاج، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة العاشرة، العدد الأول، شوال 1422 هـ يناير 2002م.

64. جريمة الإمتناع، دراسة مقارنة: للدكتور مزهر جعفر عبد، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999م.

65. النظرية العامة للتجزيم، دراسة في فلسفة القانون الجنائي، للدكتور أحمد محمد خليفة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1959م.

66. الجرائم المادية والمسؤولية الجنائية دون خطأ، دراسة مقارنة: للدكتور أحمد عوض بلال: دار النهضة العربية 1993م.

67. المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية: للدكتور إبراهيم علي صالح، دار المعارف 1980م.

68. المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنــة: للدكتور محمود هشام محمد رياض، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1421هـ 2000م.
69. عمليات البنوك من الوجهة القانونية في قانون التجــارة الجديد وتشريعات البلاد العربية: للدكتور علــي جمــال الدين عوض، دار النهضة العربية 2000م.
70. موسوعة أعمال البنوك من الناحيتين القانونية والعملية: للدكتور محيي الدين إسماعي علم الــدين، 1993 مــن الجزء الأول.
71. المسؤولية الجنائية عن الاعمال البنكية: للدكتورة غادة عماد الدين الشربيني: رسالة دكتوراه، كليــة الحقــوق، جامعة عين شمس 1998م.
72. النقود والمصارف في النظام الإسلامي: للدكتور عوف محمد الكفراوي، دار الجامعات المصرية.
73. التضامن الإسلامي في المجال الإقتصــادي: للــدكتور غريب الجمال، دار الشروق، جدة، 1396هـ، 1976م.
74. الإستثمار والرقابة الشرعية في البنــوك والمؤسســات المالية الإسلامية: للدكتور عبد الحميد محمــود البعلــي: مكتبة وهبة، القاهرة، 1411هـ ، 1991م.

75. نظام الإدارة في الإسلام: دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة: للدكتور القطب محمد القطب طبلية، دار الفكر العربي 1985م.
76. الشخصية الإعتبارية بين الفقه والقانون: للدكتور محمد السيد الدسوقي: حولية كلية الشريعة والقانون والدراسات الإسلامية، جامعة قطر، العدد التاسع عشر 1422هـ 2001م.
77. الشائعات في قانون العقوبات المصري والقوانين الأخرى، تأصيلا وتحليلا: للدكتور محمد هشام ابو الفتوح، دار النهضة العربية، 1995م.
78. معالم القربة في أحكام الحسبة: لأبن الإخوة، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1976م.
79. النظام القانوني للحسابات السرية، دراسة مقارنة: للدكتور عبد المولىّ على متولي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2001م.
80. جرائم غسيل الأموال، الجزء الأول، حماية البنوك من جرائم غسيل الأموال: ليونس عرب: مجلة البنوك، العدد التاسع، المجلد التاسع عشر، نوفمبر 2000م.

81. البنوك الإلكترونية: الجـزء الأول، الفكـرة وخيـارات القبول والرفض، ليونس عرب، مجلـة البنـوك، العـدد الثالث، المجلد التاسع عشر، إبريل 2000م.
82. غسيل الأموال الإلكتروني: لحسام العبد، مجلة البنوك، العدد السابع، المجلد التاسع عشر، سبتمبر2000م.
83. حول تشريعات التجارة الإلكترونية وإستعمالاتها فـي البنوك: لأسامة ملكاوي، مجلة البنوك، العـدد الثـامن، المجلد الثامن عشر، أكتوبر 2000م.
84. بعض الجوانب القانونية للتوقيع الإلكترونية: للـدكتور علي سيد قاسم، مجلة القانون والإقتصاد، التي تصـدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العـدد الثـاني والسـبعون 2002م.
85. النظام القانوني للتجارة الإلكترونيـة، الكتـاب الثـاني، الحماية الجنائية لنظام التجارة الإلكترونية: للدكتور عبد الفتح بيومي حجازي، دار الفكر الجـامعي الأسـكندرية 2002م.
86. سرقة المعلومات المخزنة في الحاسب الآلي: للـدكتور عبد الله حسين علي محمـود، رسـالة دكتـوراه، كليـة الحقوق، جامعة عين شمس 2001م.

87. سر المهنة المصرفية في القانون الكويتي، دارسة مقارنة: للدكتور يعقوب يوسف صرخوه، 1989م.
88. النظرية العامة لجريمة إفشاء الأسرار في التشريع الجنائي المقارن: للدكتور سيد حسن عبد الخالق: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1987م.
89. قانون الأعمال، دراسة نظرية وتطبيقات عملية، للكتور سليمان بوذياب، عبد الله الياس البيطار، دار العلم للملايين، بيروت 1988م.
90. دور البنوك في مكافحة غسيل الأموال: للدكتور جلال وفاء محمدين، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية 2001م.
91. حماية الحياة الخاصة للأفراد وضماناتها في مواجهة الحاسوب الآلي: للدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مطبوعات جامعة الكويت 1992م.
92. الكامل في قانون التجارة، عمليات المصارف، الجزء الثالث، لإلياس نصيف منشورات عويدات بيروت، باريس، الطبعة الأولى 1983م.
93. مسؤولية المصرف الجنائية عن الأموال غير النظيفة، ظاهرة غسيل الأموال: للدكتور سليمان عبد المنعم، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 1999م.

94. الحماية الجنائية لسرية الحسابات البنكية في القانون المصري، للدكتور محمد كبيش، مجلة القانون والإقتصاد، التي تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة العدد التاسع والستون1999م.
95. البرنامج التدريبي التعريفي حول ظاهرة غسيل الأموال وسبل مكافحتها وخطورتها وآثارها السلبية على إقتصاديات الدول، والإنعكاسات المتأتية نتيجة ذلك على البنوك والمؤسسات العامة والمجتمع: الذي عقده بنك قطر الوطني بالتعاون مع معهد البحرين للدراسات المصرفية، في يوم الأحد 26 من ربيع الآخر 1423 هـ 7 يوليو 2002م، غير منشور.
96. القذف والسبب في حق الموظف العام والمكلف بخدمة عامة في قانون العقوبات الإتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة: للدكتور محمود نجيب حسني، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة الأولى، العدد الثاني، يوليه 1993م.
97. التجسس وإفشاء الأسرار بين الحل والحرمة: للدكتور توفيق يوسف الواعي، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، السنة

الثانية عشرة، العدد الحادي والثلاثون، ذو العقدة 1417هـ إبريل 1999م.
98. شرح فتح القدير: للكمال بن الهمام، دار صادر، بيروت.
99. القصد الجنائي في القانون المصري والمقارن: للدكتور عبد المهيمن بكر سالم، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1959.
100. الحماية الجنائية للحق في الشرف والإعتبار، دراسة تحليلية تأصيلية: للدكتور عبد الرحمن محمد إبراهيم خلف، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1992م.
101. موضع الضرر في البنيان القانوني للجريمة، دراسة تحليلية تأصيلية: للدكتور عبد المنعم محمد إبراهيم رضوان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1994م.
102. المجلة القضائية التي يصدرها المعهد القضائي الأردني: عمان الأردن.
103. شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، للدكتور محمود نجيب حسني، دار النهضة العربية 1988م.
104. شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، للدكتور عمر السعيد رمضان، دار النهضة العربية 1986م.

105. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض المصرية، الدائرة الجنائية: لمحمود عمر.
106. معين الحكام فيما يتردد بين الخضمين من الأحكـــام: للطرابلسي، مكتبة مصطفى البابي الحلبـــي 1393هـــ 1973م.
107. مواهب الجليل لشرح مختصـــر خليـــل: للحطـــاب، وبهامشه، التاج والإكليل لمختصر خليل: للمـــواق، دار الفكر 1398هـ 1978 م.
108. الطرق الحكمية في السياسة الشـــرعية، لأبـــن قـــيم الجوزية، دار الفكر اللبناني للطباعة والنشر 1991م.
109. الشرح الكبير: للدردير، مكتبة عيس البابي الحلبي.
110. قوانين الأحكام الشرعية: لأبن جزى الغرناطي، دار العلم للملايين، بيروت 1974م.
111. التعزير في الشريعة الإسلامية: للدكتور عبد العزيز عامر، دار الفكر العربي 1396هـ 1976م.
112. المشكلات العملية الهامة في الإجـــراءات الجنائيـــة، الجزء الأول، للدكتور رؤوف عبيد، دار الفكر العربـــي، 1980م.

113. الخطأ غير المغتفر، سوء السلوك الفاحش والمقصود: للدكتور محمد السعيد رشدي، مطبوعات ج امعة الكويت 1416هـ 1995.
114. ظاهرة غسيل الأموال وأثرها على الإقتصاد الوطني: للسيد يعقوب حبيب، حلقة نقاشية عقدتها كلية الحقوق، جامعة الكويت في 1998/5/10م، مجلة الحقوق ، السنة الثانية والعشرون، العدد الثالث، جمادي الآخر 1419هـ سبتمبر 1998م.
115. ظاهرة غسيل الأموال وأثرها على الإقتصاد الوطني: لنعيم شحادة، الحلقة النقاشية السابق الإشارة اليها.
116. مشكلة تعويض الضرر الذي يسببه شخص غير محدد من بين مجموعة محددة من الأشخاص: لللدكتور محمد شكري سرور، دار الفكر العربي 1983م.
117. المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها: للدكتور عادل أحمد الطائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن 1999م.
118. الموظف العام في قانون العقوبات : للدكتور أحمد طه محمد خلف الله، رسالة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 1991م.

119. قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام: للدكتور سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، 1986م.
120. مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن: للدكتور طلال عامر المهتار، 1402، هـ 1982م.
121. تعويض الدولة للمجني عليهم في جرائم الأشخاص، دراسة مقارنة في علم المجني عليه، للدكتور يعقوب حياتي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1977م.
122. حقوق المجني عليه وطرق كفالتها له، دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي: للدكتور أبو الوفا محمد أبو الوفا، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر 141 – 1994م.
123. الحماية الجنائية لحقوق ضحايا الجريمة: للدكتور أحمد محمد عبد اللطيف الفقي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1421 هـ 2000م.
124. مسند الإمام احمد بن حنبل: دار المعارف بمصر 1951م.

125. النظام الإسلامي في تعويض المضرور من الجريمة: للدكتور هلال فرغلي هلال، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1410هـ 1990م.
126. تعويض المتهم: للدكتور محمد رأفت سعيد، ندوة المتهم وحقوقه في الشريعة الإسلامية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض 1406هـ 1986م، الجزء الثالث.
127. المجموع شرح المهذب: للنووي دار الفكر، بيروت.
128. كشاف القناع: للبهوتي، دار الطباعة للنشر والتوزيع، بيروت.
129. د. بشير عباس العلاق، ادارة المصارف – مدخل وظيفي، الاردن 1988.
130. د. زياد رمضان ، أ. محفوظ جودة ، الاتجاهات المعاصرة في ادارة البنوك ، دار وائل للنشر ، عمان ، 1997.
131. د. زياد رمضان، ادارة الاعمال المصرفية ، الطبعة السادسة ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1997.

132. د. سليمان احمد اللوزي، د. مهدي حسن زويلن – أ. مدحت ابراهيم الطراونة، ادارة البنوك ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، 1997.
133. د. عوض فاضل الدليمي، النقود ولابنوك ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر جامعة الموصل، 1889.
134. د. محمد صالح القريشي، د. ناظم محمد نوري الشمري، مباديء علم الاقتصاد، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل، 1993.
135. د. ناظم محمد نوري الشمري ، النقود والبنوك ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل، 1989.

ثانيا: باللغة الانجليزية:

136. Institute of international Bankers, Galobale Survey 1993.
137. John Madinger, Sydney A. Zal: money Laundering: aguide for criminal investigators, CRC Press Boca Raton, London, New York, Washington D.C 1999.
138. E' Alford Anti DUNCAN: money laundering Regulations, Aburden on Financial institutons, volume 19 north, Carolina journal of international and commercial Regulaton, (summer 1994.(
139. Pino ARLACCHI: under secretary general, executive dirctor, united nations office for Drug control and crime prevention, introduction to the penal discussion, "Attacking the profits of crime: Drugs, Money and Laundering", (New York – 10 june 1998.(
140. Kent, R., Money and Banking pinehart and winston , new York, 1961.
141. Patat , J., Las Banaques centrules, sirey Paris, 1973.
142. Peter S. Rose, commercial Bank Financial management in the Finanual – servuces industry, the University of Georgia, Athens, prentice hall,1998.

ثالثا: باللغة الفرنسية:

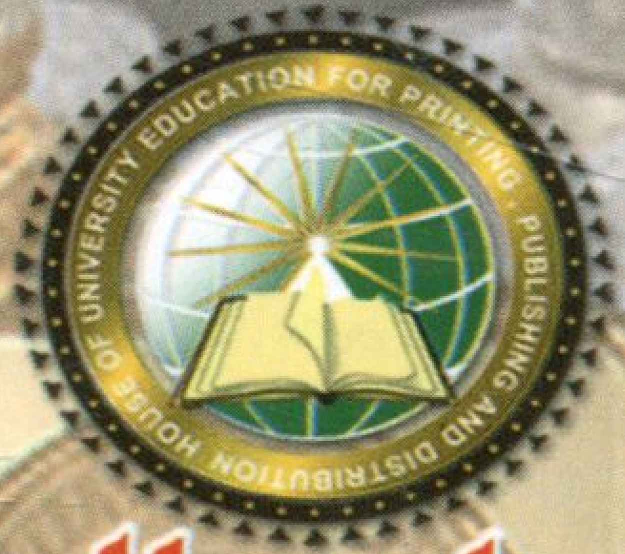
143. cuiliol marcel: infraction general de Blanchiment, conditions et constitution, juris classeur penal, Art 324 -1 a 324 – 9, Fascicule 20.
144. Credot F. J, BOUTEILLER patrice: commentaire L.No. 90 – 614, 12 juiellet 1990 relative a la participation des organismes financiers a la lutte contre le Blanchiment des capitaux provenent du trafic des stupefrants, Actualite legislative dalloz 1995.
145. VERON MICHEL: DROIT PENAL SPECIAL, 2er tirage, masson paris, milan, barcelone 1995.
146. THONY. J. F: Blanchiment de l' argent de la drogue, les instruments internationax de lutte Rev juridique et politique, indepenence et co-operation 1989.
147. PARDON. J.: Le Blanchiment de L' argent et la lutte contre la.
148. criminalite axee sur le profit, Revue de droit penal et de criminologie, 1992.
149. RIFFAULT jacqueline: LE Blanchiment de capitaux illicites, le Blanchiment de capitaux en droit compare Revue de science criminelle et de droit penal compare 1999.
150. BRAMMERTZ Serge, RAMBACH peter H.M." la loi A llemande sur la lutte contre le

trafic illegal de stupefiants et d'autres formes de criminalite organisee (org: K G) Rvue de droit penal et de criminologie 1993.
151. BOURDEUX V. G: la supicion de fraude. Juris – classeur periodique (La semaine juridique) 1994 ed General 1.3782.
152. ANTONA Jean – poul Colin Philippe Lenglart Francois: la responsabilite penale des cadres et des duregeants dons le monde des affaires, dalloz 196.
153. Bulletin des arrets de la cour de cassation. Chambree criminelle.
154. BONNEAUT T: communication de pieces et secret Bancaire. R.D. Bancaire et Bourese 1995.
155. FARHAT .R: Le secret Bancaire, etude de droit compare (France, Suisse, Libaneis) libraire generale de droit et de jurisprudence 1981.)
156. HUET Jerome: Vers un cosecration de la preuve et de la signature electronique, Dalloz 2000, Chroniques.
157. THOUVENIN Dominique: revelation d' une infraction a caractere secret, juris classeure penal, Art 226-13 et 226-14, fascicule 20.
158. GRUA Francois: Responsabilite civile, Responsabilite d'ordre general, juris classeur, Banque, credit, Bourse, fascicule 150.

159. MALIBERT paul: Denoncitatio Denonciation calomnieuse, juris classeur penal, art 226-10 a 226-12.
160. Gazettee DU PALAIS.
161. V, HAUTEVILLE anne: un nouveau elan est donne a la politique publique d' aide aux victimes de la deliquance, revue de science criminelle et de droit penal compare 1999.
162. RENUCCL J.F: L'indemnisation des victimes d' actes de terrorismem, Dalloz, 1987 chroniques.

الفهرس

البنوك المركزية ودورها فى اقتصاديات الدول
رقم الإيداع / 9248
الترقيم الدولى 978-977-733-004-6



دار التعليم الجامعى
٢١ش شادى عبد السلام - برج زهرة الأنوار -ميامى - الإسكندرية -ج.م.ع
تليفاكس : ٠٣/٥٥٦٣٩٦١ موبايل:٠٠٢/٠١٠٠١٨٣١٧٩٦
٠٠٢/٠١١١٩٩٩٥٠٠٩ Email : dartalemg@yahoo.com